



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 40/2021

OBJETO: Anteproyecto de Ley de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.

SOLICITANTE: Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.

PONENCIA: Gorelli Hernández, Juan  
López Fernández, Soledad  
Linares Rojas, María Angustias  
Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

**Presidenta:**

Gallardo Castillo, María Jesús

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Blanco Argente del Castillo, Eva  
Cabrera Mercado, Leandro  
Cañizares Laso, Ana  
Carrillo Donaire, Juan Antonio  
Dorado Picón, Antonio  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gorelli Hernández, Juan  
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.  
Jiménez López, Jesús  
López Cantal, Rafael  
López Fernandez, Soledad  
López-Sidro Gil, Joaquín José  
Moreno Ruiz, María del Mar  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel  
Tárrago Ruíz, Ana

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2021, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 23 de diciembre de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	28/01/2021	PÁGINA 1/107
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 5 de febrero de 2019, el Consejo de Gobierno acuerda instar al Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local a iniciar las actuaciones necesarias para la aprobación de una ley de creación de la oficina contra el fraude y la corrupción. Este Acuerdo fue complementado con el de 5 marzo de 2019 para la adopción de medidas de carácter normativo para la protección de las personas denunciantes del fraude y de la corrupción, de tal forma que las medidas a adoptar en este campo habrían de integrarse en la misma ley de creación de la Oficina contra el Fraude y la Corrupción - sacado del portal de transparencia-.

2.- Con fecha 28 de marzo de 2019, la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, dicta resolución acordando la apertura del trámite de consulta

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 2/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pública previa durante el plazo de quince días desde el siguiente a la publicación en el portal web de la Junta de Andalucía (pág. 6)

<http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>.

Para la constancia de su publicación (desde el día 29 de marzo de 2019 al 12 de abril de 2019, ambos inclusive), la Jefa del Servicio de Documentación e Información expide Diligencia de 26 de abril de 2019, en virtud de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (pág. 7).

3.- Seguidamente, consta en el expediente el documento "Test de competencia sobre criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía", fechado de 11 de junio de 2019 (Pág. 8).

4.- Con fecha 29 de julio de 2019, la Secretaria General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, Centro Directivo proponente, elabora la siguiente documentación:

- Primer borrador del Anteproyecto de Ley (págs. 9-41).
- Informe-Memoria Justificativa de la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia sobre necesidad y oportunidad (págs. 42-46).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 3/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Memoria Económica del proyecto normativo (págs. 47-49), junto con cuatro Anexos (págs. 50-53).
- Informe de evaluación del impacto de género de la norma proyectada (págs. 54-56).
- Memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación (págs. 57-61).
- Informe de evaluación del enfoque de los derechos de la Infancia (págs. 62-63).
- Informe sobre valoración de cargas administrativas del Anteproyecto de Ley (págs. 64-65).

5.- En respuesta a la solicitud formulada a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (de 30 de julio), con fecha 5 de septiembre de 2019 presta su conformidad expresa para proseguir con su tramitación, de acuerdo con lo previsto en la instrucción tercera, apartado 1.1 y 1.2 g) del acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de octubre de 2002, por el que se aprueban las instrucciones para la elaboración de Anteproyectos de Ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de las observaciones que se puedan realizar posteriormente en el trámite de audiencia (pág. 66).

6.- El 9 de septiembre de 2019, la Secretaría General Técnica emite el informe de validación no vinculante que le había sido solicitado mediante comunicación interior (de 29 de julio de 2019), con referencia "Expte. 2019-40-052" (págs. 67-82).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 4/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A continuación, figura en el expediente el "segundo borrador" del Anteproyecto de Ley -de 13 de septiembre- (págs. 83-115), así como la valoración del informe de validación, fechada el 17 de septiembre de 2019 (págs. 116-126).

7.- Con fecha 18 de septiembre de 2019, el Vicepresidente y Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, una vez examinada la propuesta (de 17 de septiembre) del expediente normativo compuesto por el borrador del Anteproyecto y demás documentos exigidos en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre y a propuesta de la Secretaria General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, acuerda su inicio en los siguientes términos (págs. 127-130):

1º) Autorizar el inicio.

2º) Elevar al Consejo de Gobierno el borrador de Anteproyecto de Ley.

3º) Realizar el trámite audiencia y de información pública previsto en el artículo 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el fin de fomentar la máxima participación de todas las personas, entidades, instituciones y empresas que pudieran estar interesadas, así como recabar los dictámenes, consultas e informes que se consideren preceptivos durante la tramitación del procedimiento.

Tras la conformidad del Consejo de Gobierno, se redacta el tercer borrador del Anteproyecto de Ley, fechado de 24 de septiembre de 2019 (págs. 131 a 162).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 5/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

8.- Con fecha 26 de septiembre de 2019, el Excmo. Sr. Viceconsejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior y Secretario de actas del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, certifica que en el acta de la sesión de 24 de septiembre de 2019, el Sr. Vicepresidente y Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local presentó el Anteproyecto de Ley elaborado por su Consejería, acordando el Consejo de Gobierno, solicitar informes y conceder trámite de audiencia a los órganos y entidades que se indican a continuación (pág. 163):

Unión General de Trabajadores de Andalucía; Comisiones Obreras de Andalucía; Unión Sindical Obrera de Andalucía; Central Sindical Independiente y de Funcionarios; Unión Autónoma de Andalucía; Confederación General del Trabajo Andalucía; Confederación Nacional del Trabajo de Andalucía; USTEA-Unión de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores en Andalucía; ANPE-Sindicato Independiente Andalucía; Sindicato Andaluz de Funcionarios (SAF); Sindicato Andaluz de Trabajadores; Iniciativa Sindical Andaluza (ISA); Coordinadora de Trabajadores de Andalucía; Sindicato Grupo de Trabajadores; Sindicato de Enfermería de Andalucía; Sindicato Médico de Andalucía; Autonomía Obrera; ANPE- Sindicato Independiente-Andalucía (Sector Docente); Asociación de Profesores de Instituto de Andalucía (APIA); Profesores de Instituto de Enseñanza Asociados-Volens (PIENSA-VOLENS); Sindicato Independiente de Empleados Públicos; Federación de Sindicatos Andaluces de Docentes Interinos (SADI); Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA); Consejo Andaluz de Cámaras

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 6/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES); Consejo Andaluz de Colegios de Abogados; Consejo de Colegios de Economistas de Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales; Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Agrícolas; Consejo Andaluz de Colegios de Gestores Administrativos; Consejo Andaluz de Colegios de Médicos; Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Occidental; Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Oriental.

Igualmente se acuerda solicitar informe a todas las Consejerías de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, así como de las instituciones y órganos previstos en el título IV del Estatuto de Autonomía y aquellas otras entidades que tengan la consideración de administración institucional de la Junta de Andalucía, como también a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Ministerio de Justicia, la Cámara de Cuentas de Andalucía y las diferentes Universidades Públicas de Andalucía.

Por último, también se acuerda solicitar informe de los siguientes órganos: Dirección General de Presupuestos;

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 7/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Servicio de Organización y Modernización Administrativa; Secretaría General para la Administración Pública; Unidad de Igualdad de Género de la Consejería; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía; Agencia Española de Protección de Datos; Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; Consejo General del Poder Judicial; Secretaría General Técnica de la Consejería; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía; Consejo Económico y Social y Consejo Consultivo de Andalucía.

9.- El 30 de septiembre de 2019 se dictó resolución acordando someter el Anteproyecto de Ley al trámite de información pública (publicado en el BOJA nº 195, de 9 de octubre de 2019), cuyo texto estuvo disponible en el enlace web <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/normaselaboracion.html> Asimismo, se facilitó la dirección de correo electrónico, [sgrrt.ctrjal@juntadeandalucia.es](mailto:sgrrt.ctrjal@juntadeandalucia.es) para formular aportaciones, consideraciones o alegaciones en formato digital y abierto en así como en formato papel (con presentación preferentemente en el registro general de la Consejería proponente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En cumplimiento de lo anterior, el centro proponente dirige los correspondientes oficios a las entidades relacionadas en el punto anterior, de todo lo cual hay

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 8/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

constancia en el expediente, así como de los acuses de recibo por el receptor (págs. 167-392).

Mediante diligencia de 31 de octubre de 2019, la Jefa del Servicio de Documentación e Información, hace constar que el trámite de información pública se ha publicado en la web de la Consejería, con un plazo de exposición desde el día 10 al 30 de octubre, ambos inclusive (pág.400).

En cuanto al resultado del trámite de audiencia, consta lo siguiente:

Comunican que no consideran oportuno realizar alegaciones las siguientes entidades: Confederación Nacional del Trabajo de Andalucía (11 diciembre de 2019); Iniciativa Sindical Andaluza -ISA- (20 de noviembre de 2019); Coordinadora de Trabajadores de Andalucía (21 de noviembre de 2019); Sindicato Médico de Andalucía (11 de noviembre de 2019); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales (28 de octubre de 2019); Asociación de Profesores de Instituto de Andalucía APIA (17 de enero de 2020); Consejo de Colegios de Economistas de Andalucía (1 de diciembre de 2019); Defensor del Pueblo de Andalucía (18 de mayo de 2019); Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (22 de octubre de 2019); Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (23 de octubre y 25 de noviembre de 2019); Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico (25 de octubre de 2019); Universidad de Almería (12 de noviembre de 2019); Universidad de Cádiz (12 de noviembre de 2019); Universidad de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 9/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Málaga (28 de noviembre de 2019); Centros Asociados UNED (7 de noviembre de 2019).

Presentan alegaciones y observaciones las siguientes entidades: Confederación de Empresarios de Andalucía -CEA- (27 de noviembre de 2019); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales (29 de octubre de 2019); Consejo Andaluz de Colegios de Médicos (18 de noviembre de 2019); Consejo Andaluz de Colegios de Médicos (18 de noviembre de 2019); Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Oriental (24 de octubre de 2019); Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía (8 de noviembre de 2019); Cámara de Cuentas de Andalucía (13 de noviembre de 2019); Consejo Audiovisual de Andalucía (4 de diciembre de 2019) y Universidad Internacional de Andalucía (24 de octubre de 2019).

El resto de órganos y entidades no formulan alegaciones o bien no consta la recepción de sus observaciones, ni tampoco hay constancia de que se hayan formulado en el informe de valoración del trámite de audiencia de 23 de diciembre de 2019, complementado el 18 de mayo de 2020 (págs. 431 a 466 y pág. 595).

**10.-** Concluido el trámite de audiencia, se redacta el cuarto borrador, fechado a 20 de diciembre de 2019 (págs. 401-430) y se realiza valoración de las alegaciones recibidas mediante informe de 23 de diciembre de 2019 (págs. 431-466). Dicha

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 10/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

valoración fue complementada más adelante, mediante informe de 18 de mayo de 2020 (pág. 585).

11.- Figuran en el expediente las observaciones y propuestas que realizan las siguientes Consejerías: Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (18 de octubre y 5 de diciembre de 2019); Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior (22 y 25 de noviembre de 2019); Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (30 de octubre y 27 de noviembre de 2019); Consejería de Hacienda, Industria y Energía (2 de octubre y 5 de diciembre de 2019); Consejería de Educación y Deporte (4 de diciembre de 2019); Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (24 de octubre y 17 de diciembre de 2019) y Consejería de Salud y Familias (2 de diciembre de 2019).

12.- En cuanto a los informes recabados (págs. 467-479), se reciben los siguientes:

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de 20 de enero de 2020 (págs. 480-484).
- Informe del Consejo Andaluz de las Personas Consumidoras y Usuarías de 31 de enero de 2020 (págs. 485-493).
- Informe de la Secretaría General para la Administración Pública de 7 de febrero de 2020 (págs. 494-508).
- Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de 12 de febrero de 2020 (págs. 509-511); informe que se valora con fecha 11 de mayo por la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia (págs. 581-584).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 11/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Informe del Consejo para la Transparencia y Protección de Datos de 26 de febrero de 2020 (págs. 512-518).
- Informe de Observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de 25 de febrero de 2020 (págs. 519-521).
- Informe del Consejo General del Poder Judicial de 26 de marzo de 2020, según certificación de su Secretaría General de misma fecha (págs. 522-580).
- Informe del Consejo Andaluz de Universidades de 21 de mayo de 2020 (pág. 586).

**13.-** Con fecha 6 de julio de 2020, la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia realiza valoración del trámite de informes preceptivos (págs. 587-629), tras el cual redacta el quinto borrador con la misma fecha (págs. 630-664) y se solicita el preceptivo informe a la Secretaría General Técnica (pág. 665). En este apartado hay que significar que, con fecha 24 de agosto, se redacta informe complementario al de valoración de informes preceptivos (págs. 684-685).

**14.-** Con fecha 7 de julio de 2020, se remite consulta a la Agencia Española de Protección de Datos a los efectos de que se informe si es necesario recabar informe a dicho órgano, que responde con fecha 9 de julio, en sentido negativo (págs. 667-671).

**15.-** El 18 de agosto de 2020 emite su preceptivo informe la Secretaría General Técnica (págs. 672-683); informe que es

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 12/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

valorado el 27 de agosto (págs. 686-690). A continuación, en la misma fecha, se redacta el sexto borrador (págs. 691-725).

**16.-** El 6 de noviembre de 2020, el Gabinete Jurídico emite su informe con referencia SSCC2020/115 (págs. 726-760), cuyas observaciones son valoradas por la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia el 12 de noviembre (págs. 761-793).

Seguidamente se redacta adenda a la Memoria justificativa y de oportunidad del Anteproyecto de Ley, añadiéndose varias consideraciones a la vista de los informes precitados (págs. 797-798).

**17.-** El séptimo borrador -fechado a 12 de noviembre- (págs. 799-835) fue analizado por la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, que elabora nueva memoria justificativa (págs. 836-839) sobre las modificaciones a introducir, orientadas a una *" mejora de la redacción del texto, así como para una mayor concreción de algunas previsiones realizadas sobre la adopción de acuerdos por el Parlamento, sobre la modificación de su reglamento de régimen interior, sobre la duración del mandato de la persona titular de la Dirección de la Oficina o sobre la constancia de las denuncias presentadas ante la Oficina. Asimismo, se ha considerado oportuno no proceder a la modificación de algunos de los preceptos de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 13/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*y otros Cargos Públicos, para los cuales se mantendrá su regulación anterior”.*

**18.-** Completada la memoria justificativa en el sentido antes referido, con fecha 13 de noviembre de 2020 se elabora el octavo borrador (págs. 840-875).

**19.-** El Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía aprueba su dictamen “7/2020” en la sesión celebrada el 11 de diciembre de 2020, remitiéndolo inmediatamente al órgano proponente (págs. 876-894).

**20.-** Con fecha 16 de diciembre de 2020 y en cumplimiento de lo establecido en la instrucción de la Viceconsejería de Justicia e Interior de 1/2013, de 12 de julio, sobre elaboración de disposiciones de carácter general (instrucción cuarta, apartado 2.8), se emite informe de valoración del dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía (págs. 895-900). Y seguidamente, se redacta el noveno borrador (págs. 901-933).

**21.-** El 17 de diciembre, la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, a través de su Viceconsejería, una vez analizado el texto remitido que se incluye en el Orden del día de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras del día 17 de diciembre de 2020, solicita la inclusión de la propuesta realizada por la Secretaría General para la Administración Pública relativa a la modificación del artículo 8 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 14/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos (pág. 934). En ese estado, la disposición proyectada fue examinada por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2020, en la que se acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, según consta en la certificación de 22 de diciembre del Secretario del Consejo de Gobierno (pág. 951).

Asimismo, a través de correo electrónico de misma fecha se reciben observaciones desde el Servicio de Coordinación de la Viceconsejería de Hacienda y Financiación Europea (págs. 935-937).

**22.-** Se incorpora al expediente la documentación de las siguientes actuaciones:

- Observaciones del Secretariado del Consejo de Gobierno de 20 de septiembre de 2019 (págs. 938-941).
- Informe de valoración sobre las observaciones formuladas por las Consejerías con carácter previo a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (págs. 942-946).
- Valoración realizada por la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, de 22 de diciembre de 2020, sobre las consideraciones efectuadas por la Secretaría del Consejo de Gobierno (págs. 947-950).
- Diligencia de 23 de diciembre de 2020 expedida por la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la tramitación del procedimiento para la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 15/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



elaboración de la citada norma, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (pág. 952).

El texto sometido a dictamen de este Órgano Consultivo (fechado el 23 de diciembre de 2020) consta de exposición de motivos, cuarenta y seis artículos, distribuidos en un título preliminar y tres títulos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y nueve finales.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

La Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante".

Antes de examinar los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma en la materia, y el marco constitucional y estatutario que debe inspirar una regulación de estas características, exponemos, sucintamente, el contenido del Anteproyecto de Ley.

El título preliminar ("disposiciones generales") establece la finalidad y objeto de la Ley (art. 1); define sobre qué se entiende por fraude, corrupción y conflicto de intereses (art.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 16/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2), y establece el ámbito subjetivo de aplicación (art. 3), así como los principios rectores de las actuaciones previstas en la misma (art. 4).

El Título I, sobre la "Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción", recoge en su capítulo I disposiciones generales relativas a los siguientes aspectos: creación (art. 5); finalidad (art. 6); régimen jurídico (art. 7); ámbito de actuación (art. 8); funciones (art. 9); delimitación de funciones de la Oficina (art. 10); deber de colaboración de Administraciones, instituciones, órganos, personas, etc. (art. 11); confidencialidad de las actuaciones (art. 12); y régimen de la protección de datos de carácter personal (art. 13). La regulación del capítulo II, denominado "del procedimiento de investigación e inspección", concreta las disposiciones generales aplicables (art. 14) y aborda los siguientes extremos: potestad de investigación (art. 15); potestad de inspección (art. 16); derechos de las personas investigadas (art. 17); inicio del procedimiento (art. 18); período de información o actuaciones previas (art. 19); acuerdo de inicio e instrucción (art. 20) y finalización del procedimiento (art. 21). Por su parte, el capítulo III, "de los medios personales y materiales" de la Oficina, regula la elección del titular de la Dirección (art. 23); sus funciones (art. 24); incompatibilidades de la persona titular (art. 25); cese (art. 26); estructura de la Oficina (art. 27); régimen de recursos en vía administrativa contra actos de los órganos de la Oficina (art. 28); disposiciones relativas al personal al servicio de la misma (art. 29); recursos económicos,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 17/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

presupuesto, régimen patrimonial, de contabilidad, intervención, contratación y responsabilidad patrimonial de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. El capítulo IV, "de los resultados de su actividad", prevé la aprobación de una memoria anual (art. 31), así como la aprobación de informes especiales y recomendaciones (art. 32).

El Título II, dedicado a la "protección de la persona denunciante", precisa quiénes tienen la consideración de persona denunciante (art. 33); para precisar después las garantías de la denuncia (art. 34); derechos del denunciante (art. 35); medidas de protección a las que el mismo puede acogerse el denunciante (art. 36); y publicidad de la información relativa a la tramitación de denuncias (art. 37).

El Título III regula el régimen sancionador dividido en dos capítulos. Así, el capítulo I, sobre la potestad sancionadora, se refiere a los órganos competentes y al procedimiento sancionador (art. 38). Por su parte, el capítulo II se destina a regular las "infracciones y sanciones", con el siguiente contenido: concepto y clases (art. 40); infracciones muy graves (art. 41); infracciones graves (art. 42); infracciones leves (art. 43); sanciones aplicables (art. 44); graduación (art. 45) y normas de prescripción (art. 46).

En cuanto a las disposiciones adicionales se refiere, la primera se ocupa de la elección de la persona titular de la Dirección de la Oficina y su puesta en funcionamiento; la segunda se ocupa de la posibilidad de extender el ámbito de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 18/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

actuación de la Oficina a otras instituciones y entidades (Universidades Públicas y Administración Local) mediante convenio.

La disposición transitoria única precisa el régimen de aplicación relativo a procedimientos sancionadores iniciados al amparo de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos y no resueltos.

Las disposiciones finales regulan los siguientes aspectos: Comisión permanente encargada de las relaciones del Parlamento de Andalucía con la Oficina (disposición final primera); aprobación del reglamento de régimen interior de la Oficina (segunda); modificación de la Ley 3/2005 (tercera); modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (cuarta); modificación del Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías (quinta); modificación del Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (sexta); modificación de normas reglamentarias (séptima); desarrollo reglamentario de la Ley (octava) y entrada en vigor (novena).

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 19/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Considerando la finalidad y el contenido del Anteproyecto de Ley, hay que recordar que la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, estableció lo siguiente:

*"1. Con la finalidad de cumplir sus funciones, el órgano con funciones específicas de supervisión del funcionamiento y el cumplimiento del modelo de prevención de la corrupción en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que actuará con plena independencia funcional, podrá acceder y efectuar el tratamiento de los datos de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que hayan tenido relaciones económicas, profesionales o financieras o hayan obtenido permisos o licencias de la Administración de la Junta de Andalucía o de las entidades referidas en los artículos 2, 4 y 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. Dichas personas estarán obligadas a proporcionar, previo requerimiento del citado órgano, los datos con trascendencia para las actuaciones de investigación que desarrolle, derivados directamente de sus relaciones mencionadas anteriormente.*

*2. El personal funcionario del citado órgano, en el ejercicio de sus funciones, tendrá la consideración de agente de la autoridad."*

Con fundamento en la disposición que se acaba de transcribir, en la anterior legislatura se remitió a este Consejo Consultivo el "Proyecto de Decreto por el que se establece el modelo de prevención de la corrupción en la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 20/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Comunidad Autónoma de Andalucía, y se crea y regula la Oficina contra el fraude y para la prevención de la corrupción". Al examinar su contenido, en nuestro dictamen 475/2018 concluimos que la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 5/2017 no brinda suficiente cobertura para la regulación de determinados extremos afectados por el principio de reserva de ley, a los que se extendía el mencionado Proyecto de Decreto. En efecto, en el fundamento jurídico III del citado dictamen expusimos las razones que justifican la tramitación de una iniciativa legislativa *ad hoc* con el fin de conformar un sólido marco legal de la Oficina contra el fraude y la corrupción. Considerando las conclusiones de dicho dictamen, y en particular la referida a la necesidad de respetar la reserva de ley que rige en relación con determinadas materias objeto de la regulación proyectada, el Consejo de Gobierno descartó la aprobación de una norma reglamentaria para la creación y regulación de la Oficina contra el Fraude ya mentada.

La disposición legal ahora proyectada plasma un modelo de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, que incorpora novedades al contemplar no sólo la creación de la referida Oficina y el procedimiento de actuación, sino también el régimen de protección de los denunciantes de hechos constitutivos de fraude, corrupción o conflicto de intereses, así como el correspondiente régimen sancionador. De este modo, el Anteproyecto de Ley da respuesta a lo acordado por el Consejo de Gobierno con fecha 5 de marzo de 2019, integrando en una misma disposición legal todos los aspectos descritos.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 21/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este contexto, el Anteproyecto de Ley contempla la derogación expresa de la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 5/2017, cuya regulación se estimó insuficiente en el dictamen 475/2018 de este Consejo Consultivo.

Una vez precisado lo anterior, conviene reiterar lo que expusimos en el dictamen antes citado, recordando, ante todo, que la finalidad de una norma de estas características debe relacionarse con el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que persigue el establecimiento de una democracia social avanzada y de calidad, en concordancia con la voluntad que se proclama en el preámbulo de la Constitución Española, siendo así que la corrupción y el fraude socavan esos objetivos básicos y la confianza del pueblo en las instituciones y en los servidores públicos.

Como indicamos entonces, hay que destacar que el Convenio Penal sobre la corrupción (Convenio n.º 173 del Consejo de Europa, hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999 y ratificado por España por Instrumento de 26 de enero de 2010, declara en su preámbulo que "la corrupción constituye una amenaza para la primacía del Derecho, la democracia y los derechos humanos, que la misma socava los principios de una buena administración, de la equidad y de la justicia social, que falsea la competencia, obstaculiza el desarrollo económico y pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas y los fundamentos morales de la sociedad". En esta misma dirección, el preámbulo del Convenio Civil sobre la Corrupción (Convenio nº 174 del Consejo de Europa, hecho en

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 22/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999 y ratificado por España mediante Instrumento de 1 de diciembre de 2009), pone de relieve que "la corrupción constituye una grave amenaza para la primacía del Derecho, la democracia y los derechos humanos, la equidad y la justicia social, que obstaculiza el desarrollo económico y pone en peligro el funcionamiento correcto y leal de las economías de mercado".

Nuestro dictamen 475/2018 subraya, asimismo, que la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 y ratificada por España mediante instrumento de 9 de junio de 2006), responde, como se indica en su preámbulo, a la preocupación por "la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley".

Tal y como se desprende de la memoria y de la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, una de las características fundamentales del modelo que el Anteproyecto de Ley configura para la prevención y lucha contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses es la creación de un órgano específico con tal finalidad, en línea con el modelo ya plasmado en otras Comunidades Autónomas. En este sentido, cobra fundamental importancia el engarce de la norma con lo previsto en el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, que obliga a cada Estado Parte,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 23/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, a garantizar *"la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción"* (apdo. 1). El mismo artículo dispone que cada Estado Parte otorgará al órgano u órganos encargados de tal cometido *"la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida"*, añadiendo la obligación de proporcionarles *"los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones"*.

Del mismo modo, conviene subrayar, como hicimos en el dictamen 475/2018, que el artículo 325.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que ésta y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en dicho artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión (apdo. 1). El mismo artículo establece que para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión, los Estados miembros adoptarán las mismas medidas que adopten para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros (apdo. 2).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 24/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En lo que atañe al régimen de protección de los denunciantes, la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, hace notar que dicha protección es necesaria para prevenir y detectar el fraude y la corrupción. Aunque dicha Directiva se concibe al servicio de la protección de los intereses financieros de la Unión relacionados con la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los gastos, la recaudación de ingresos y los fondos o activos de la Unión, resulta inexcusable la adopción de un estatuto de los denunciantes en línea con la Directiva, para combatir el fraude y la corrupción en la totalidad de la actividad administrativa de las Administraciones Públicas, lo que implica novedades trascendentes frente a la tradicional regulación del régimen de la denuncia y la escasa o nula protección de los denunciantes en el Derecho Administrativo español, con las prevenciones necesarias para evitar que los denunciantes abusen del régimen de protección para lesionar el honor de los inocentes y dañar la reputación de las instituciones.

Tal y como dijimos en el dictamen 475/2018, la regulación de la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción puede y debe relacionarse con los artículos 31 y 103.1 de la Constitución Española y con los deberes previstos en el artículo 36 del Estatuto de Autonomía. En relación con la obligación de combatir el fraude fiscal y el fraude en el gasto público, hay que hacer notar que el Estatuto de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 25/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Autonomía para Andalucía alude a la lucha contra el fraude en las dos vertientes de la actividad financiera. Así, el artículo 181.1 dispone que la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia tributaria adoptará la forma que mejor responda a los principios previstos con carácter general en la Constitución y en el Estatuto, velando especialmente por la efectiva aplicación de los recursos a su cargo y luchando contra el fraude fiscal. Por lo que respecta al gasto público, el artículo 189.3 establece que "en su ejecución se observarán los principios de coordinación, transparencia, contabilización y un adecuado control económico-financiero y de eficacia, tanto interno como externo, así como la revisión e inspección de prestaciones y la lucha contra el fraude en su percepción y empleo".

Desde la óptica competencial, cabe afirmar que la regulación del Anteproyecto de Ley se ampara fundamentalmente en el artículo 47 ("Administraciones Públicas Andaluzas"), conforme al cual la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre *"el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos"* (apartado 1.1<sup>a</sup>). Asimismo, considerando las funciones de supervisión e inspección que se atribuyen a la Oficina referida, debe tenerse en cuenta la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, también recogida en el mismo artículo antes citado, relativa a *"las potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 26/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución" (apartado 1.3ª).*

Además, como bien refleja la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, una parte de la regulación proyectada descansa sobre la competencia compartida que el artículo 47.2.1ª del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma en relación con el "régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral", sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 76 del propio Estatuto en materia de función pública.

En el dictamen 475/2018 subrayamos que una regulación como la ahora sometida a dictamen no tienen una exclusiva virtualidad "ad intra", en la medida en que puede afectar a terceros que hayan mantenido relaciones con la Administración (contratistas, beneficiarios de subvenciones, etc.), pero tal afectación se justifica precisamente en la prevención y lucha contra la corrupción pública, dicho sea en términos generales, esto es, en la persecución del objetivo de que el funcionamiento de la Administración Pública se ajuste al mandato contenido en el artículo 103 de la Constitución. Si la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre su propia organización, también ha de tenerla para lograr que la actividad de esta sea legalmente correcta. Proyectándose la disposición legal sobre la actuación de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con una finalidad que cubre los diversos sectores de la actividad administrativa, las

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 27/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



competencias antes mencionadas deben ponerse en relación con las múltiples competencias sustantivas que se reconocen a la Comunidad Autónoma, entre ellas las referidas a subvenciones (art. 45), contratos y concesiones administrativas (47.2.3ª), etc., así como con los títulos competenciales específicos con los que cuenta en materia de régimen local (art. 60) y Universidades (art. 53), que aquí se dan por reproducidos; títulos competenciales cuyo ejercicio debe cohonestarse con la autonomía local y universitaria, reconocidas en la Constitución y en el propio Estatuto de Autonomía, sobre las que haremos una referencia en el tercer fundamento jurídico.

En suma, cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con competencias suficientes para aprobar la disposición legal proyectada, sin perjuicio de las observaciones que, en su caso, puedan realizarse sobre el obligado respeto de las competencias del Estado.

## II

El examen de la documentación remitida por la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local permite afirmar que la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley se ajusta a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las restantes disposiciones legales y reglamentarias de necesaria observancia.

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 28/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, el Centro Directivo encargado de la tramitación indica que se han observado las normas contenidas en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula "la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"). A este respecto damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial.

En cuanto a la tramitación, consta que el Anteproyecto de Ley fue sometido a consulta pública previa en el portal de la Junta de Andalucía desde el día 29 de marzo de 2019 al 12 de abril de 2019, ambos inclusive, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015. No constan propuestas y alegaciones en este trámite, lo cual resulta decepcionante en una ley que atañe al común de los ciudadanos. Por ello damos por reproducido lo dicho en anteriores dictámenes sobre la necesidad de utilizar el potencial de los medios electrónicos para que el trámite de consulta previa sea lo más fructífero posible.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el expediente se inició por acuerdo de 18 de septiembre de 2019,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 29/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

adoptado por el Excmo. Sr. Vicepresidente y Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, a propuesta de la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, de conformidad con lo exigido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma, memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma; y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica e informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. Consta, asimismo, que con fecha 12 de noviembre de 2020 se elaboró adenda a la memoria justificativa de 29 de julio de 2019.

También figura, debidamente cumplimentado, el anexo I sobre criterios para determinar la incidencia del Anteproyecto de Ley en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.1) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Del mismo modo se acompaña el informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Anteproyecto de Ley (fechado el 29 de julio de 2019), de conformidad con el artículo 43.4 de la Ley 6/2006. Hay que destacar que dicha valoración responde a la finalidad prevista, ya que el informe razona que dichas cargas recaerían sobre el personal al servicio de personas físicas o jurídicas privadas que sean concesionarias, contratistas, perceptores de subvenciones, etc., y se consideran

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 30/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

imprescindibles y proporcionadas para conseguir la finalidad de la norma.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (informe de 6 de noviembre de 2020), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (18 de agosto de 2020), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (20 de enero de 2020), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006 y Dirección General de Planificación y Evaluación (21 de enero de 2019), según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; Secretaría General para la Administración Pública (de 7 de febrero de 2020), en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía.

Asimismo, el 29 de julio de 2019 se emitió el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 31/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta que el 25 de febrero de 2020 se emitió informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Viceconsejería consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012.

Del mismo modo, consta emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia, de 29 de julio de 2019, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula. En él se indica que la norma no tiene repercusión sobre dichos derechos.

El expediente incorpora el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de 12 de febrero de 2020, según lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Por otra parte, el Anteproyecto de Ley se remitió a observaciones e informes de las entidades y órganos que se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.4 de la Ley 6/2006. Se acredita que el texto se sometió a información pública por un plazo de quince días (desde el día 10 al 30 de octubre; BOJA núm. 195, de 9 de octubre de 2019). Hay que destacar positivamente la amplitud con la que se ha realizado el trámite de audiencia, a través de las entidades, organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 32/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

directa con el objeto de la disposición, cumpliéndose lo previsto en el artículo 43.5, en relación con el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006.

Consta la emisión del preceptivo informe de 26 de marzo de 2020 del Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial.

Por otra parte, en la medida que se contemplan disposiciones que afectan a las Universidades de Andalucía, ha emitido informe el Consejo Andaluz de Universidades (18 de mayo de 2020), al que compete, según el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, informar, a petición del órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de Universidades, de los anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos y normas, en general, que puedan afectar al sistema universitario andaluz.

También se incorpora al expediente el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía (11 de diciembre de 2020), de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

El Anteproyecto de Ley ha sido examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (en la sesión de 17 de diciembre de 2020), de acuerdo con lo dispuesto en el

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 33/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados de la Junta de Andalucía.

Mediante diligencia de 23 de diciembre de 2020 se hace constar la publicación de la documentación correspondiente en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. La consulta de dicha Sección permite comprobar que se ha dado cumplimiento también a lo previsto en el artículo 7.b) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el que se establece el deber de publicar los "Anteproyectos de Ley" cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes.

Finalmente, el Consejo Consultivo debe destacar el esfuerzo realizado por la Consejería proponente para documentar y ordenar debidamente las actuaciones antes descritas, sin perjuicio de que se echa en falta un índice electrónico detallado para la consulta de un expediente tan extenso.

Además, hay que valorar positivamente el detenido examen de las observaciones y sugerencias formuladas a lo largo del procedimiento, que han sido consideradas por el Centro Directivo encargado de la tramitación, dejando expresa

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 34/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con independencia de que no siempre pueda compartirse el parecer que se expone en relación con dichas observaciones, y de que hubiera sido deseable una valoración más precisa en algunos casos, la labor realizada por la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia merece un especial reconocimiento por parte de este Consejo Consultivo. Como venimos destacando en nuestros dictámenes, no se trata de una labor rutinaria que se cumple, sin más, desde el punto de vista formal, sino de una tarea fundamental que dota de sentido al conjunto de trámites realizados para que el texto responda a las normas que necesariamente han de ser observadas y sea producto de un ejercicio de transparencia y participación.

### III

El Anteproyecto de Ley resulta acorde con los Convenios y las normas constitucionales y estatutarias referidas en el primer fundamento jurídico de este dictamen. En líneas generales, merece un juicio positivo la regulación de un instrumento específico de lucha contra el fraude y la corrupción, atribuyendo funciones de investigación y supervisión sobre el sector público andaluz a la Oficina que con tal fin se crea; regulación que está en línea con disposiciones similares aprobadas por la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Comunidad Valenciana, la Comunidad Autónoma de de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 35/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las Illes Balears, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

La naturaleza de la disposición proyectada permite superar los problemas de rango normativo que apuntamos en el dictamen 475/2018, afirmación que se realiza sin perjuicio de las consecuencias que deben extraerse del correcto entendimiento de la reserva de ley en materia sancionadora, cuestión a la que se aludirá después.

Por otro lado, el Consejo Consultivo considera acertada la regulación del régimen de protección de los denunciantes en la misma disposición legal que crea la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción y regula su actuación. En este plano, subrayamos que la Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión se halla vigente y pendiente de transposición (en los aspectos que conciernen a la regulación examinada, el plazo de transposición expira el 17 de diciembre de 2021). A este respecto, subrayamos una vez más que en la ejecución del Derecho de la Unión rige el principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, como se indica, entre otros, en los dictámenes 592/2009, 889/2014 y 679/2015 de este Consejo Consultivo.

En efecto, como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional 54/2018, de 24 de mayo (FJ 6), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 36/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dichos criterios no pueden resultar alterados por la ejecución del Derecho europeo (SSTC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4, y STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 5), dado que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 14, y 31/2010, FJ 23, entre otras).

Precisamente por ello, durante la tramitación de la disposición legal proyectada debe prestarse atención a la normativa de transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 que el Estado pueda aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre las que se incluye la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.118.ª de la Constitución Española).

Una vez efectuadas las consideraciones anteriores, el examen del Anteproyecto de Ley lleva a formular las observaciones que se expone a continuación.

**1.- Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** Aunque, en terminos generales, se aprecia una redacción cuidada y comprensible, se aconseja efectuar una nueva revisión del texto desde el punto de vista gramatical. En particular,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 37/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

debería repasarse el empleo de los signos de puntuación y el uso de la mayúscula inicial.

Por influencia de los manuales de estilo de algunos medios de comunicación, existe una tendencia a escribir con minúscula inicial determinadas expresiones, tradicionalmente escritas, en el lenguaje jurídico, con mayúscula inicial. A este respecto, el Consejo Consultivo viene señalando la necesidad de que la redacción de las disposiciones de carácter general responda a unos criterios homogéneos; criterios que deberían ser coherentes con las reglas que generalmente se vienen observando en la formulación de las normas de la Comunidad Autónoma y del Estado. Así, debería escribirse Derecho cuando nos referimos al conjunto de normas y principios, en vez de derecho. Este sustantivo, escrito con minúscula inicial, debería reservarse para la mención de los derechos subjetivos (facultades o prerrogativas de las personas). Desde este punto de vista, el Anteproyecto de Ley se refiere, correctamente, al "derecho a conocer el estado de tramitación del procedimiento", al "derecho a la asistencia letrada", a los "derechos digitales", a los "derechos de los denunciantes", etc. En cambio, observamos que se escribe incorrectamente "primacía del derecho", "Estado de derecho", "derecho público", "derecho privado", "derecho laboral", etc., cuando dichas expresiones deberían escribirse con mayúscula inicial (Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Laboral). Sólo en una ocasión, al referirse el Anteproyecto de Ley al "Derecho de la Unión", con el significado antes expuesto, se escribe correctamente dicho sustantivo. En numerosos dictámenes

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 38/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(827/2009 y 579/2020, entre otros), hemos señalado que deberían redactarse con mayúscula inicial los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de instituciones y órganos, precisando, a título de ejemplo, que resulta correcto escribir "Administraciones Públicas" (en vez de "administraciones públicas" o "Administraciones públicas"). Sin embargo, el Anteproyecto de Ley no sigue siempre el criterio indicado, de manera que unas veces se escribe "Administraciones Públicas" y otras "administraciones públicas" (lo mismo sucede con las Universidades Públicas y otras expresiones).

En el mismo sentido, cuando el texto se refiera a una concreta Ley y no a una norma genérica con ese rango, dicho sustantivo debería escribirse con mayúscula inicial. Por eso debería aludirse a "la presente Ley" y no "la presente ley", que es la expresión que se utiliza en numerosas ocasiones en la exposición de motivos y en el articulado del Anteproyecto de Ley.

Hay que hacer notar que en el **penúltimo párrafo del expositivo I** de la exposición de motivos se repite la conjunción "que".

Por otro lado, aun conociendo que en la redacción examinada está presente la intención de evitar el uso no sexista del lenguaje, dicho propósito no pasa necesariamente por las frecuentes alusiones a las "personas denunciantes", "personas funcionarias" u otras expresiones similares, que

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 39/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

resultan inadecuadas por las razones que ha expuesto este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes.

Debería revisarse también el uso de los signos de puntuación y el empleo de la tilde. Así, en el artículo 18.b).3º se escribe incorrectamente con tilde, en dos ocasiones, "aún cuando"; expresión que sí figura correctamente escrita en los artículos 12, 15, y 35.

En el artículo 11.1 se aprecia la siguiente repetición: "y todas las personas y todas las personas".

Deberían revisarse también defectos de concordancia. Así en el artículo 16 debería escribirse "tuvieran atribuida" en lugar de "tuvieran atribuidas".

En el artículo 18.4 falta la preposición "de" y el verbo debería concordar con el plural "denuncias".

**2.- Exposición de motivos.** Ante todo, cabe señalar que su contenido podría simplificarse. La parte expositiva de las normas debe centrarse en su objeto y finalidad, describiendo su justificación, así como los antecedentes más relevantes y las competencias habilitantes, de manera sucinta. Estas recomendaciones son especialmente relevantes cuando las disposiciones legales presentan un elevado interés para el conjunto de los ciudadanos. Cuanto más económica, llana y precisa sea una exposición de motivos de una norma, mayor interés suscitará su lectura. En este caso, quizá son demasiados los párrafos que se destinan a explicar la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 40/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

necesidad de una norma específica para combatir el fraude y la corrupción. También son demasiado extensos los antecedentes que se exponen. No resulta aconsejable trasladar a una exposición de motivos contenidos que son más propios de una memoria justificativa o de los estudios que preceden a su elaboración.

Por otro lado, la exposición de motivos pone especial énfasis en la corrupción, sin detenerse en el fraude y en los conflictos de intereses, pese a que la actividad de la Oficina que se crea y el régimen de protección de los denunciantes se refieren a "hechos que pudieran ser constitutivos de fraude, corrupción y conflicto de intereses". Esa variedad de supuestos sirven para explicar el objeto material de la norma, según resulta del artículo 1.

La expresión "medidas eficientes de regeneración política", empleada en el **párrafo primero del expositivo I**, debería sustituirse por "medidas efectivas de regeneración pública", más en consonancia con el alcance del Anteproyecto de Ley.

Las correcciones introducidas durante la tramitación han permitido mejorar la redacción de algunos párrafos que podían transmitir la impresión de que las prácticas fraudulentas son un fenómeno muy extendido en los organismos públicos de Andalucía (uno de ellos se refería a "Lo extendido de las prácticas fraudulentas"), sin referencia a la corrupción en el ámbito privado y a la interrelación entre una y otra. Este

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 41/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tipo de consideraciones en la exposición de motivos de la Ley, además de resultar innecesarias para justificar el porqué de una regulación que se explica por sí misma, podrían perjudicar la reputación de las instituciones y Administraciones Públicas andaluzas. Por eso debe valorarse positivamente que la redacción actual se refiera de manera más prudente al rechazo que han producido en la ciudadanía los sucesos de corrupción empresarial, institucional y política en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pero tal y como está redactado el **párrafo segundo del expositivo I** parece que lo que ha producido rechazo es la revelación de dichos sucesos y no éstos.

En la línea antes apuntada, no debería afirmarse, como se hace en el **párrafo tercero del mismo expositivo**, que "la ciudadanía tiene la impresión de que el principio de igualdad ante la ley que establece la Constitución Española no es respetado en la práctica". Sería más correcto señalar que una parte importante de la ciudadanía tiene esa percepción. Es cierto que en la encuesta especial del Eurobarómetro de 2020 sobre la corrupción, un alto porcentaje de los encuestados considera que la corrupción está muy extendida, pero sólo un pequeño porcentaje (inferior a la media de la UE) dice haber vivido o presenciado un caso de corrupción.

En el **párrafo cuarto del expositivo I** sería mejor afirmar que la corrupción "perjudica la competencia", en vez de "pone trabas a la competencia".

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 42/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En el **párrafo quinto del expositivo I** debería revisarse el inciso "y con independencia de su sometimiento al Código Penal", ya que, tal y como está redactado, dicho sometimiento se predica de la actividad pública y no de los comportamientos delictivos. En este mismo párrafo se hace una afirmación grandilocuente, ya que se expone que "Transcurridas varias décadas desde que nuestro país completara la transición a la democracia, debe procederse a reformar y actualizar la Administración de la Junta de Andalucía para subsanar sus errores y corregir las malas prácticas que se han detectado". Dicha afirmación podría generar confusión sobre el objeto del Anteproyecto de Ley, entre el que no se encuentra la reforma y actualización de la Administración, al menos no en sentido estricto.

El inicio del **párrafo séptimo** sería más preciso si se sustituyera el verbo "conllevo" (aunque en su tercera acepción signifique "implicar" o "acarrear algo") por "dio lugar" o "determinó". Del mismo modo, puesto que se menciona un Convenio vigente, se debería sustituir la expresión "se reconocía" por "se reconoce". El inciso final de este mismo párrafo señala lo siguiente: "Asimismo, debe mencionarse que dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 impulsados por la Organización de las Naciones Unidas, en el marco de su Agenda para el Desarrollo Sostenible, se cita expresamente, en la meta 16.5, el objetivo de reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas". La redacción transcrita debería mejorarse sintácticamente. Además, para ser más correcta debería

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 43/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

referirse a la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", citando además que fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas con fecha 25 de septiembre de 2015. Por otro lado, el inciso no debería aludir a la meta 16.5, sino que debería señalar que una de las metas del objetivo 16 es la reducción sustancial de la corrupción y el soborno.

El **párrafo décimo del expositivo I** hace una extensa enumeración de antecedentes de la regulación, aludiendo a órganos similares específicos de lucha contra el fraude. En él se aclara, entre paréntesis, que se trata de órganos "independientes y no vinculados con el poder judicial o policía". La referencia expresa a la policía con minúscula debería sustituirse por la cita a "las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" (con mayúscula inicial), expresión que integra a la Guardia Civil (recuérdese el importante papel que juega el servicio de Policía Judicial de la Guardia Civil y, en particular, su Unidad Central Operativa). En este mismo párrafo la referencia a la "Autorità Nazionale Anticorruzione" debería realizarse, citando la ley italiana 190/2012, de 6 de noviembre, relativa a la prevención y represión de la corrupción, y debería realizarse su denominación en castellano, esto es, Autoridad Nacional Anticorrupción de Italia. Asimismo, debería evitarse la redundancia en que se incurre al mencionar que se trata de una Ley italiana.

En el **párrafo decimosegundo** quizás debería suprimirse, por innecesario, el inciso final, en el que se aventura que, "con frecuencia", los empleados públicos de la "Administración de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 44/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Comunidad Autónoma" se muestran reticentes a denunciar las prácticas a las que en él se alude "por miedo a represalias".

**En el párrafo decimotercero** debería sustituirse la expresión "se expresaba el informe" por "se expresa el informe". En ese mismo párrafo, aunque la traducción del informe se refiera a la tarea de codificar procesos de las Administraciones Públicas, sería mejor hablar de procedimientos.

Ya en el **expositivo II**, en su primer párrafo debería revisarse la expresión "mandato estatutario fijado como principio de actuación en el artículo 133.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía", para referirse con más precisión al deber de la Administración de la Junta de Andalucía de servir con objetividad al interés general.

En el **párrafo segundo** del mismo expositivo debería sustituirse la expresión "La regulación contenida entronca con el ámbito competencial asumido por la Comunidad Autónoma de Andalucía en el artículo 47.1.1ª y 3ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía" por otra igual o similar a la siguiente: La regulación de la presente Ley se ampara en las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el artículo 47.1.1ª y 3ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En el **párrafo quinto del mismo expositivo**, debería sustituirse la expresión "así como se establecen las definiciones..." por "y se establecen las definiciones...".

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 45/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En lo que respecta al **párrafo undécimo del expositivo II**, debería revisarse la expresión "a que las denuncias presentadas finalicen mediante resolución motivada", pues no son las denuncias las que finalizan, sino las actuaciones que siguen a las denuncias.

El **párrafo decimotercero del expositivo II** alude a "las personas sometidas al derecho laboral", cuando debería aludir, lisa y llanamente, al personal laboral.

En el **párrafo decimocuarto** de este mismo expositivo quizá debería sustituirse la expresión "y se conviertan en garantes" por "y se conviertan en colaboradores de la Administración para garantizar el cumplimiento de la integridad, la objetividad...".

Por otro lado, **en el mismo párrafo antes mencionado**, debería revisarse la expresión "y demás principios éticos", ya que los principios que se enuncian no son, en puridad, principios éticos. En este sentido, **realizamos esta observación, que puede extenderse a lo previsto en el artículo 9.a) del Anteproyecto de Ley**, reiterando lo que dijimos en el dictamen 475/2018, al establecer la siguiente precisión: «aun no desconociendo que en otras disposiciones se están adoptando expresiones similares, el Consejo Consultivo considera que el empleo de estos términos, a veces bajo la rúbrica de "códigos éticos", está produciendo una confusión entre Derecho y Ética que debería evitarse. A este respecto, cabe señalar que los códigos o modelos éticos desde el momento en que se plasman en

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 46/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



principios o preceptos dotados de vis coactiva o fuerza de obligar son expresión del Derecho aunque tengan un componente ético. Lo mismo cabe decir de los códigos de conducta o normas deontológicas en el campo del servicio público. Partiendo de estas premisas, el Consejo Consultivo considera que debería evitarse cualquier confusión al respecto, revisando la terminología que se emplea...».

**3.- Artículo 2.** Al formular las definiciones debería realizarse un esfuerzo para delimitar los diferentes tipos de conductas que se describen, evitando la confusión que podría producirse, particularmente entre el fraude y los conflictos de interés. En relación con éstos quizá sería mejor sustituir la expresión "se vea influido" por "pueda verse influido".

En este plano, si bien es cierto, que la definición de corrupción no se limita a los supuestos de obtención de ganancias o beneficios, mediante el uso ilegal de fondos o patrimonios públicos, sino que incluye también "cualquier otro aprovechamiento irregular", resulta aconsejable que se incluyan expresamente supuestos como los que incluye la Ley foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas prácticas y Anticorrupción de la Comunidad foral de Navarra, cuyo artículo 7.1.c) dispone que las actuaciones de dicha Oficina en materia de investigación comprenderán "la conculcación de los principios de igualdad, mérito, publicidad y capacidad en la provisión de los puestos de trabajo en el sector público, así como en las fundaciones y empresas públicas, con participación mayoritaria o dominio efectivo,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 47/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

independientemente de que se rijan por el Derecho Público o Privado". Los textos legados por el movimiento regeneracionista en la España de finales del siglo XIX y principios del XX ponen de relieve que una de las manifestaciones más acusadas de la corrupción y de los fenómenos de clientelismo, amiguismo y nepotismo en nuestro país se ha dado en el ámbito de la función pública. Además de subrayar la proyección que una regulación de este tipo debería tener para evitar la quiebra del derecho fundamental de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 de la Constitución), el Consejo Consultivo debe hacer notar que los redactores del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía tuvieron presente la necesidad de fortalecer el acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad [26.1.b)]. En este sentido, el artículo 136 del Estatuto mandata al legislador para que regule el acceso al empleo público de acuerdo con los referidos principios de mérito y capacidad, al mismo tiempo que establece una novedad no contenida en ningún otro Estatuto de Autonomía, cual es que el legislador andaluz debe establecer *"un órgano administrativo de la función pública resolutorio de los recursos que se interpongan sobre esta materia"*. Esta novedad, pendiente del desarrollo estatutario, evidencia una especial sensibilidad del estatuyente andaluz para asegurar un sistema de mérito respetuoso de la igualdad de los ciudadanos en el acceso al empleo público, lo que justifica que el Anteproyecto de Ley contemple los supuestos

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 48/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



de fraude, corrupción y conflictos de interés que conciernan a esta materia.

**4.- Sobre la naturaleza y ámbito de actuación de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (artículos 5, 8, disposición adicional segunda, y preceptos concordantes).**

Nos referimos en este apartado a dos cuestiones interrelacionadas, según razonamos en el dictamen 475/2018. Por ello, nos detenemos en primer lugar en la naturaleza jurídica de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, para seguidamente referirnos a su ámbito de actuación.

**1. Sobre la naturaleza jurídica de la Oficina.**

Ante todo, hay que señalar que la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción que se crea está en sintonía con entidades u órganos que se han configurado en otras Comunidades Autónomas. En el dictamen 475/2018 expusimos que, más allá de la necesaria observancia de los principios de independencia y especialización de los órganos específicos para combatir el fraude y la corrupción, no existe un modelo predeterminado al que deban responder desde el punto de vista organizativo.

En este sentido, señalamos entonces y reiteramos ahora que la distribución de competencias propias del Estado compuesto y la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 49/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

justifican la plasmación de distintas opciones políticas, lo cual no quiere decir que la opción en cada caso escogida resulte intrascendente.

Un análisis de Derecho comparado revela que la garantía de autonomía orgánica y funcional se estima esencial en todo caso, aunque su articulación práctica no responde siempre a un patrón homogéneo.

Así, en la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC), pionera en España, ésta aparece concebida como Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, adscrita al Parlamento de Cataluña.

La Ley 11/2016, de 28 de noviembre, regula la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, que se adscribe a las Cortes Valencianas. Dicha Agencia se configura como entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (art. 1).

La Ley 16/2016, de 9 de diciembre, crea la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Illes Balears, como entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus finalidades. La Oficina depende orgánicamente del Parlamento (art. 1). El artículo 4.2 reitera que la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción ejerce sus funciones con plena

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 50/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

independencia y autonomía funcional, sometida a dicha Ley y al resto del ordenamiento jurídico. Su exposición de motivos destaca que se adscribe al Parlamento "para garantizar su independencia y autonomía funcional".

No responde al modelo prevalente, antes visto, la Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción. En dicha Ley se sigue el modelo de la República Portuguesa, atribuyendo al Consejo de Cuentas las competencias en materia de prevención de la corrupción en el ámbito de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma. La exposición de motivos de dicha Ley señala que se refuerza así el papel institucional del Consejo de Cuentas y se evita incurrir en los gastos adicionales asociados a la creación de nuevas oficinas, departamentos o agencias de prevención de la corrupción, permitiendo a la vez aprovechar la experiencia de su personal y la cercanía del propio Consejo a la realidad económico-financiera cuya integridad se trata de salvaguardar. Con tal finalidad se crea una nueva sección en el Consejo de Cuentas, la de Prevención de la Corrupción. En este plano se establece un nuevo mecanismo de inicio de los procedimientos de fiscalización a través de denuncias remitidas por la ciudadanía o asociaciones con personalidad jurídica, a fin de fomentar la participación ciudadana en la prevención y represión de la corrupción.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 51/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, crea la Agencia de Integridad y Ética Públicas como "ente público que dependerá directamente de las Cortes de Aragón y asumirá las competencias establecidas en esta ley para la garantía, coordinación e impulso de la integridad y la ética públicas" (art. 8). La propia Ley garantiza que la Agencia tendrá autonomía organizativa plena (art. 10).

En la misma dirección, la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, configura dicha Oficina como entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, y con plena independencia orgánica y funcional de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias (art. 1.1). El Director de dicha Oficina se elige por el Parlamento de Navarra.

En cambio, la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, aprobada por la Junta General del Principado de Asturias, regula la Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción atribuyéndole nivel orgánico de Servicio (art. 69); Un Servicio que se integra como órgano del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias (art. 64), sin perjuicio de la plena autonomía funcional y absoluta independencia en el desempeño de sus funciones.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 52/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el Proyecto de Decreto examinado en el dictamen 475/2018 se contempló la creación de "un órgano independiente" (art. 1); un "órgano administrativo de carácter especializado" que habría de actuar "con plena independencia funcional" (art. 2.1), sin perjuicio de lo cual, el artículo 2.2 dispuso que, "con efectos estrictamente organizativos y presupuestarios, la Oficina se adscribe orgánicamente a la Consejería competente en materia de Hacienda a través de la Viceconsejería".

Se trata de un planteamiento cercano al actualmente previsto. En este aspecto, recordamos que el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, prevé en su artículo 3.3 que *"Se adscribe igualmente a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción"*. Y en concordancia con esta norma, el artículo 2.3 del Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, dispone que *"Se adscribe a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, que será de nueva creación"*. Y el artículo 7. 2 de dicho Decreto dispone que *"Se adscribe a la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, que será de nueva creación"*.

Es evidente que el Anteproyecto de Ley supone en este punto un cambio de modelo, de manera que la Oficina que se

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 53/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

crea queda adscrita al Parlamento de Andalucía y no a una Consejería. Por esa razón se prevé expresamente la supresión de las normas de los Decretos antes transcritas que regulan la adscripción de la Oficina a la Consejería consultante.

En el dictamen 475/2018 significamos que la condición de "órgano especializado", así como la autonomía, debe ponerse en relación con lo previsto en el artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. En el caso de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción puede afirmarse, sin duda, que se preservan los rasgos de especialización e independencia plasmados en dicho artículo.

En el dictamen tantas veces referido señalamos que, a vista de las opciones que se han materializado en Derecho comparado, podían surgir dudas fundadas sobre si el régimen de adscripción antes referido servía al propósito de independencia e imparcialidad. El Consejo Consultivo apuntó en dicho dictamen que no basta con que una norma (entonces el artículo 2.2 del Proyecto de Decreto) precise que la adscripción a una Consejería "en ningún caso afectará a su independencia funcional". Así expresado, dice el dictamen, el precepto parece más un deseo que una regulación consistente que impida que -como consecuencia de la adscripción y de sus implicaciones presupuestarias y organizativas- pueda verse potencialmente afectada la independencia e imparcialidad del órgano.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 54/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, el dictamen 475/2018 señala que un modelo como el de las autoridades independientes eliminaría las dudas que la referida adscripción puede suscitar. El Consejo destaca en esa ocasión y vuelve a hacerlo ahora la relación entre el modelo por el que se opte y el propio ámbito de actuación de la Oficina, cosa que hizo en los siguientes términos:

«El expediente permite comprobar que se han formulado diversas alegaciones en esta dirección, considerando que el ámbito de actuación de la Oficina se extiende a la propia Administración de la Junta de Andalucía en la que se integraría el órgano especializado, y la opción a favor de dicho modelo no es simple cuestión de oportunidad, ya que puede tener implicaciones importantes en aspectos organizativos, financieros y de personal, entre otros aspectos. La elección del modelo tampoco es indiferente desde el punto de vista del ámbito y modo de actuación, y, desde luego, abriría otro horizonte en lo que se refiere a la extensión del ámbito de actuación de la Oficina a las Entidades Locales, Universidades y a otras instituciones. En la norma examinada sólo se prevé la extensión de la actuación de la Oficina a tales Entidades mediante convenio (art. 4.5), en contraste con lo que se dispone en las leyes antes mencionadas.»

»Sin embargo, un planteamiento de esta naturaleza exigiría tramitar una iniciativa legislativa *ad hoc*, superando el marco legal claramente insuficiente que actualmente se contienen en la disposición adicional vigesimocuarta... En este aspecto,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 55/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

inicialmente se consideró la posibilidad de configurar la Oficina contra el Fraude como un servicio administrativo con gestión diferenciada de los previstos en el artículo 15 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Posteriormente, y a la vista de la disposición adicional vigesimocuarta a la que nos venimos refiriendo se optó por la creación de un órgano administrativo de carácter especializado... Como hemos visto, la norma habilitante antes citada se refiere a un órgano, pero también es cierto que las funciones y potestades que se le atribuyen no son meramente preventivas, sino que abarcan la supervisión del funcionamiento y el cumplimiento del modelo de prevención de la corrupción en la Comunidad Autónoma de Andalucía; se trata de funciones específicas que van más allá de las encomendadas a algunas de las entidades autonómicas de lucha contra el fraude y la corrupción antes mencionadas, y ello justificaría, en principio, la adopción de un modelo similar, que no resulta posible con la habilitación legal ya examinada, en la que ni siquiera se contempla un régimen sancionador concorde con dichas funciones y potestades.»

Una vez expuesto lo anterior, abordamos el problema de la naturaleza jurídica de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. El artículo 5 del Anteproyecto de Ley dispone que se crea *"como entidad de derecho público de las previstas en la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre"*.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 56/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Esta redacción difiere de lo establecido en anteriores borradores, en los que la Oficina se configura como entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Desde el primer borrador se mantiene que la Oficina queda adscrita al Parlamento de Andalucía y actuará con plena autonomía e independencia funcional. Inicialmente se predica dicha autonomía e independencia "respecto de la Administración de la Junta de Andalucía y el resto de Administraciones Públicas" y en la redacción del artículo 5.2 del Anteproyecto de Ley respecto de las Administraciones Públicas, instituciones, órganos, entidades y personas físicas y jurídicas privadas incluidas en su ámbito de actuación, descrito en el artículo 8.

Durante la tramitación, en el escrito de observaciones formulado por la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Hacienda, Industria y Energía (pág. 190 del expediente electrónico) se indicó al Centro Directivo encargado de la elaboración de la norma la necesidad de clarificar si la Oficina tendría "independencia orgánica", además de independencia funcional, y si debía considerarse incluida o no entre las entidades con régimen de independencia funcional o de especial autonomía a las que se refiere la disposición adicional segunda, de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía. La petición de dichas aclaraciones puede entenderse contemplando el vigente régimen de adscripción a la Consejería consultante, pero no tiene sentido en el modelo que se configura en el Anteproyecto de Ley, en el

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 57/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que precisamente se contempla la supresión de la adscripción a la Consejería Consultante, prevista en los Decretos arriba referidos.

En el modelo por el que opta el Anteproyecto de Ley, la Oficina no es Administración Pública, aunque desarrolle una actividad materialmente administrativa, susceptible de impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en los términos previstos en el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. De hecho, en el artículo 28.4 del Anteproyecto de Ley se indica que los actos dictados por los órganos de la Oficina se considerarán actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía sujeta al Derecho Administrativo, a los efectos previstos en el artículo 1 de la Ley 29/1998.

En la adenda a la memoria justificativa se afirma que, de conformidad con lo indicado en el informe número SSCC2020/115, emitido por el Gabinete Jurídico, "cualquier entidad creada en el seno de la Comunidad Autónoma ha de tener encaje en alguna de las figuras jurídicas previstas en la normativa vigente, y es la de Administración Institucional la única que podría categorizar a la Oficina". Por dicho motivo, según se señala en la referida adenda, "a la hora de definir su naturaleza ha de indicarse que la Oficina es Administración Institucional, sin perjuicio de que esté adscrita al Parlamento para garantizar su independencia".

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 58/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El informe del Gabinete Jurídico viene a señalar que la aparente contradicción entre la adscripción parlamentaria de la Oficina y su calificación como entidad de las previstas en la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007 se supera considerando que se trata de "una mera construcción conceptual con la que se pretende evocar su pertenencia al ámbito de la Comunidad Autónoma, y a un régimen de organización y actuación análogo al de la Administración".

El Consejo Consultivo no puede compartir dicha tesis, ya que la calificación apuntada está llamada a engendrar confusión, resulta perturbadora y podría ser vista como la negación misma del modelo por el que se opta. El informe 12/183 del propio Gabinete Jurídico, que se menciona en el expediente, señala que parece muy dudoso que un órgano adscrito al Parlamento pueda calificarse como Administración, al no integrarse en el poder ejecutivo y en su aparato administrativo, y la propia disposición adicional de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía habla de "entidades vinculadas" al referirse a la Administración institucional. Además, dicho informe señala que la aplicación supletoria del régimen de las Agencias no parece coherente con la naturaleza de órgano parlamentario.

En este mismo sentido, como se ha visto al analizar las leyes que optan por el modelo parlamentario, hay que destacar que ninguna de ellas atribuye a la Oficina respectiva la calificación de Administración Institucional, ni resulta necesario. Lo que procede es que sea la propia Ley de creación

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 59/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



y el Reglamento de Régimen interior aprobado por el Parlamento de Andalucía, el que defina el régimen jurídico aplicable, lo cual resulta compatible con la remisión a la normativa vigente en materia de régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común. **En consecuencia debe descartarse la calificación apuntada, modificando el artículo 5 y la referencia que se contiene en la exposición de motivos a dicha calificación.**

2. Sobre el ámbito de actuación concretado en los artículos 3 ("ámbito subjetivo de actuación") y 8 ("ámbito de actuación"), así como en la disposición adicional segunda ("prevención y lucha contra el fraude y la corrupción en otras entidades"). La lectura de estos preceptos suscita diversas observaciones que dividimos como sigue a continuación.

A) Algunas de las observaciones realizadas durante la tramitación evidencian la confusión sobre el ámbito de actuación de la Oficina como consecuencia de la técnica normativa que se emplea, aunque es cierto que se han introducido mejoras para dar respuesta a dichas observaciones y el intérprete puede disipar las dudas tras la lectura conjunta de los tres preceptos y, en particular, de la disposición adicional segunda.

Si bien parece haberse descartado la integración de los artículos 3 y 8 en un solo artículo, parece razonable pensar en que así se lograría una mejor comprensión del ámbito subjetivo de la Ley y del ámbito de actuación de la Oficina. Consideramos que esta opción resulta aconsejable, aun sabiendo

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 60/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que el artículo 3 se refiere al ámbito subjetivo de la Ley y el artículo 8 al ámbito de actuación de la Oficina en el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 9. Debe significarse también que el artículo 1.1 que se refiere a las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, "incluidas en su ámbito de actuación descrito en el artículo 8", cuando éste se refiere, como acabamos de ver, al ámbito de actuación de la Oficina. Tampoco ayuda a dicha finalidad el título del artículo 8, que alude, sin más, al "Ambito de actuación", contribuyendo a la confusión. Por otro lado, el título de la disposición adicional segunda también resulta impreciso, ya que en vez de señalar directamente que se refiere a las Entidades Locales y Universidades Públicas, alude a "otras entidades". Hasta la configuración de dicha norma como disposición adicional resulta discutible, al menos en parte, ya que lo que en ella se prevé es la exclusión de las Entidades Locales y Universidades del ámbito de actuación de la Oficina, reservando la prevención y lucha contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses al órgano u órganos que aquéllas hayan creado o puedan crear, sin perjuicio de que unas y otras puedan suscribir convenios con la Oficina para permitir que ésta "extienda su ámbito de actuación" a la actuación de las mismas. Si una previsión de esta envergadura hubiera lucido en el articulado desde el principio se hubieran evitado las dudas que se han planteado.

Tal es la confusión creada sobre el particular, que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales concluye en su informe que la regulación "podría entenderse contraria al

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 61/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

reconocimiento y garantía de la autonomía local que establece el Estatuto de Autonomía para Andalucía, incluyendo dentro de ella el poder de organización". El informe de valoración de esta alegación por parte de la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia señala que "en el ámbito de aplicación de la Ley y de actuación de la Oficina se distinguen dos bloques: El primero es el relativo al sector público andaluz (Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales), así como a las instituciones y órganos previstos en el título IV del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En este sentido señala que "excluye, por tanto", a las Entidades de la Administración Local, a las que expresamente se refiere la disposición adicional segunda. El segundo bloque se refiere a las personas físicas o jurídicas, instituciones, órganos o Administraciones Públicas distintas de las del bloque primero. Para todas estas, dice la Secretaría General, "se acota el ámbito de la actuación de la Oficina en los siguientes términos: En primer lugar, se trata sólo de las funciones de investigación, inspección, tramitación de denuncias y tutela de los derechos de las personas denunciadas atribuidas a la Oficina, así como las competencias sancionadoras respecto de las infracciones tipificadas en la ley. Se excluyen por tanto el resto de funciones de la Oficina (fomento de integridad, buenas prácticas, medidas de prevención, etc). En este bloque opera una segunda acotación, que describe la citada Secretaría General en los siguientes términos: "Y en segunda instancia, se especifica que las funciones de la Oficina "sólo se llevarán a cabo en el caso de que esas personas, instituciones

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 62/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

o Administraciones hayan sido licitadores, contratistas, concesionarios o beneficiarios de subvenciones, o se les hayan otorgado créditos, avales o cualquier otro tipo de ayuda, beneficio o prestación o hayan obtenido permisos, licencias o autorizaciones por parte del que hemos llamado bloque primero... en todo caso, las funciones de la oficina se ceñirán "en lo concerniente a dichas relaciones", es decir, sólo en lo referente a la ayuda, contrato, concesión, autorización..."

Prueba de la falta de claridad de la regulación en este punto es que el informe del Gabinete Jurídico llegó a interpretar la disposición adicional segunda del Anteproyecto de Ley en un sentido diferente al pretendido por la norma. Concretamente, el informe del Gabinete Jurídico señala que debería establecerse un plazo para la creación y entrada en funcionamiento de estos órganos de prevención y erradicación del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses por parte de las Entidades Locales y las Universidades Públicas. Dicha observación no se acepta por la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, aduciendo que la redacción propuesta "no pretende imponer a las Entidades Locales y Universidades la creación de este tipo de órganos, sino dejar constancia de que, en sus respectivos ámbitos, la lucha contra el fraude y la corrupción se llevará a cabo por los órganos que ellos determinen o bien puedan llegar a crear en un futuro". Todo lo anteriormente dicho justificaría la mejora de técnica legislativa que hemos indicado.

**B)** Pero más allá de las mejores técnicas que puedan introducirse, el Consejo Consultivo debe señalar que el

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 63/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

régimen de exclusión de las Entidades Locales y Universidades parte de un error sobre el significado de su autonomía. La Secretaria General de Regeneración, Racionalización y Transparencia señala que en principio se parte de la exclusión de las Entidades Locales y Universidades, si bien se permite que puedan solicitar la actuación de la Oficina mediante la suscripción de un convenio, "conforme al principio de su autonomía".

Esta concepción de la autonomía local y la universitaria es manifiestamente errónea. La autonomía no es un valladar inexpugnable que convierta a las Entidades Locales y a las Universidades en ámbitos exentos o inmunes a la actuación de los órganos específicos creados para prevenir y combatir la corrupción, el fraude y los conflictos de interés. El Anteproyecto de Ley incluye en su ámbito subjetivo a las instituciones de autogobierno, incluyendo al Parlamento, inicialmente excluido de la regulación.

El informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales subraya que la autonomía local está garantizada por la Constitución (arts. 137 y 140) y reconocida en la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, así como por el artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía. En este sentido, subraya que la normativa autonómica debe respetar la garantía institucional de la autonomía local y la plena capacidad de autoorganización (art. 91.3 del Estatuto de Autonomía).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 64/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A este respecto, tal y como señalamos en nuestro dictamen 827/2009, conviene recordar que el Tribunal Constitucional viene subrayando desde sus primeras sentencias que la autonomía se configura como un poder limitado, que no es soberanía, y que se reconoce a los entes territoriales enumerados en el artículo 137 de la Constitución para la «gestión de sus propios intereses», lo cual exige que se dote a cada Ente de «todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» (STC 4/1981, de 2 de febrero).

El dictamen 827/2009 destaca, asimismo, que no puede desconocerse la decisiva influencia de la Carta Europea de Autonomía Local que reconoce la existencia de Entidades Locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión. Ahora bien, la propia Carta Europea de Autonomía Local admite en su artículo 8 la legitimidad de los controles administrativos de los actos de las Entidades locales ejercidos según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por las leyes; controles que normalmente no deben tener como objetivo "más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales" y que deben ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 65/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Como recuerda la STC 134/2011 de 20 de julio (FJ 10), desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que *«el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales»* (FJ 3). La STC 4/1981, de 2 de febrero, señala que *«la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a "la gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración»*... al perfilar el significado de la garantía constitucional de la autonomía local, la sentencia razona en su fundamento jurídico 3 que los controles administrativos sobre la actividad local deben estar previstos en normas legales y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local.

En definitiva, en los términos dichos el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias. Lo mismo cabe afirmar de la autonomía de las Universidades, reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución con una específica finalidad y *"en los términos que la ley establezca"*. La STC

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 66/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

74/2019, de 22 de mayo (FJ 4) reitera que «la autonomía universitaria ha sido vinculada, desde la STC 26/1987, de 27 de febrero -primera en que se define el contenido del art. 27.10 CE-, a la garantía de la libertad académica, que está integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas (en este sentido se pronuncian después las SSTC 55/1989, de 23 de febrero, 106/1990, de 6 de junio, y 187/1991, de 3 de octubre)».

Lo importante es, según el Tribunal Constitucional, que mediante esa amplia remisión el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4, y 87/2014, de 29 de mayo, FJ 4).

Ninguna de las leyes ya mencionadas en este dictamen han sido tachadas de inconstitucionales por incluir a las Entidades Locales y a las Universidades en el ámbito de actuación de las Oficinas creadas para combatir la corrupción y el fraude, pues no rebasan la garantía institucional de la autonomía que se erige en barrera infranqueable para el legislador, se dictan con una finalidad legítima y se han considerado necesarias y proporcionadas, a pesar de que en ellas se observan distintos grados de actuación.

En el caso de las Entidades Locales se han entendido no como una imposición limitadora de la autonomía, sino como una

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 67/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

contribución fundamental para asegurar que los poderes y las Administraciones Públicas actúen con sometimiento a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico, respondiendo a los fines que justifican su existencia, lo cual es incompatible con la pervivencia de prácticas de fraude y corrupción. El propio Consejo Andaluz de Gobiernos Locales se refiere en su informe a la resolución aprobada por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias en la que se destaca que las Entidades Locales se marcan como objetivo "recuperar la credibilidad en la acción política y de las instituciones democráticas pasa por asumir la ética civil y los valores democráticos en todos los ámbitos, luchar contra la corrupción y hacer política de otra forma, con participación y control de la ciudadanía". [Resolución de la 10ª Asamblea General de la FAMP).

En este contexto, recordamos que la normativa legal es especialmente incisiva a la hora de regular la fiscalización interna y externa de las Entidades Locales. En este sentido, como reconoce la STC 45/2017, de 27 de abril (FJ 3), la vigente regulación contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ha invertido claramente la tendencia anterior «con el objetivo de "garantizar la profesionalidad y la eficacia del control interno" de la actividad local, así como "reforzar" la independencia de los funcionarios con habilitación de carácter nacional "respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios" (exposición de motivos de la Ley 27/2013)». Con ello se pretende «asegurar la independencia de estos órganos

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 68/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*de control respecto de las corporaciones controladas y, en general, alejar lo más posible del ente local la toma de decisiones sensibles relacionadas con secretarios e interventores».*

En lo que respecta a las Universidades, hay una necesidad de actuar en la misma dirección, como revelan los informes del Tribunal de Cuentas, en la medida en que un determinado entendimiento de la autonomía ha dado lugar a la debilitación de los controles internos. En efecto, como ha venido subrayando el Tribunal de Cuentas, al regular la estructura institucional de las Universidades, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, no establece ninguna previsión con respecto al órgano de control interno. Únicamente prevé en su artículo 82 que *"Las Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales"*.

Esta falta de previsión legal, en contraste con la situación anterior a la entrada en vigor de dicha Ley, ha dado lugar a que las Universidades españolas sigan sin contar, en muchos casos, con cuerpos profesionales de intervención para llevar a cabo su fiscalización interna, a pesar de que su propia autonomía ha propiciado la multiplicación de los centros gestores de gasto y de las entidades instrumentales que gestionan fondos públicos y adoptan decisiones que afectan

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 69/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

al conjunto de la sociedad. Las unidades de control interno que han creado las Universidades no son equirables a la Intervención General u órgano análogo creado en las Comunidades Autónomas, en las que el control de la gestión económica financiera está atribuido al Tribunal de Cuentas u Órgano de Control Externo (OCEX), mientras que el control interno está atribuido a la Intervención, mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública, tarea que se realiza con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle, como señala el Tribunal de Cuentas. Son numerosos los ejemplos en los que el Interventor se nombra por el Rector mediante el procedimiento de libre designación y la dependencia orgánica de las unidades de control no favorece el desarrollo de la función interventora, pese a la honesta actuación de sus integrantes. Las menores garantías de profesionalidad y la consiguiente debilitación de la eficacia del control interno, suponen un mayor riesgo de concurrencia de prácticas como las que se tratan de combatir en el Anteproyecto de Ley.

Consciente, sin duda, de esta situación, la Cámara de Cuentas de Andalucía ha formulado una observación en el sentido de que se incluya a las Entidades Locales y a las Universidades Públicas de Andalucía en el ámbito de la Ley. Una observación similar han efectuado otros órganos. Sin embargo, tales observaciones no han sido aceptadas por el defectuoso entendimiento de la autonomía local y universitaria

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 70/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que subyace en la respuesta dada por el Centro Directivo proponente.

En este contexto, subrayamos nuevamente que en nuestro dictamen 475/2018 ya apuntamos que la creación de la Oficina en una norma con rango legal y su configuración bajo un modelo distinto al entonces previsto, con el fin de asegurar la autonomía e independencia de la misma, operaba a favor de la inclusión de las Entidades Locales y Universidades en su ámbito de actuación. Por tales razones, consideramos necesario que la disposición proyectada incluya a las Entidades Locales y Universidades como lo han hecho las leyes de las Comunidades Autónomas ya referidas. Insistimos en que la autonomía de tales entidades e instituciones no es un obstáculo legal que lo impida. Cuestión distinta es que dicha autonomía justifique diferentes cometidos y grados de intervención cuando la actuación de la Oficina se proyecte sobre las Entidades Locales y Universidades.

En este sentido, nos remitimos a los dictámenes aprobados por el entonces Consejo Consultivo de Cataluña en relación con la creación de la Oficina Antifraude de Cataluña (dictamen 274/2006, de 18 de julio, y dictamen 289/2008, 5 de agosto). En el segundo de ellos se subraya que la actuación de la Oficina Antifraude no sitúa a las Administraciones Locales en posición de subordinación o dependencia jerárquica, de modo que la regulación no vulnera la autonomía local. En definitiva, se trata de introducir las salvaguardas necesarias para que no se vean lesionadas la autonomía local y la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 71/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

autonomía universitaria. En este sentido, la Ley de la Oficina Antifraude de Cataluña se hace eco de este planteamiento, destacando en su exposición de motivos que el ámbito de actuación de la Oficina Antifraude comprende el sector público de Cataluña, incluidos los entes locales, en el marco de las competencias que establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y con pleno respeto por el principio de Autonomía local, lo cual justifica la diferenciación entre Administraciones en las atribuciones que dicha Ley otorga a la Oficina Antifraude.

Dicha Ley dispone en su artículo 6 que la Oficina puede "examinar la actuación de la Administración Local en el ámbito de sus competencias y, si procede, instar a la correspondiente Administración Local para que, en el ejercicio de sus funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, investigue e inspeccione, mediante los correspondientes órganos, los posibles casos de uso o destino irregulares de fondos públicos, así como las conductas opuestas a la probidad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho, e informe a la OAC de los resultados de la inspección y la investigación". Asimismo, permite el asesoramiento de la Oficina en la prevención frente a las referidas conductas en la actividad de las Entidades Locales.

En relación con las Universidades, el artículo 5 de la citada Ley permite que la Oficina pueda desarrollar las

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 72/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

funciones previstas en el artículo 4.1, de investigación o inspección y de prevención y alerta, con la cautela de que *"El ejercicio de estas funciones no puede afectar a la libertad académica de las universidades públicas"*.

Hemos destacado la regulación anterior porque consideramos que no admite reproche constitucional, en la medida en que parte de intereses supralocales que justifican la actuación de la referida Oficina en ese ámbito; tiene en cuenta la intensidad de los intereses locales y contribuye a que las propias Entidades Locales pongan en marcha la investigación correspondiente, respetando su capacidad decisoria. Aunque la única obligación que se establece es la de informar a la Oficina Antifraude de Cataluña del resultado de las inspecciones e investigaciones, las memorias anuales de la citada Oficina demuestran la utilidad de la regulación. Las funciones de la Oficina se han proyectado en gran medida sobre la actividad de las Entidades Locales y la intervención de éstas a instancia de la Oficina, sumada a la función de asesoramiento, son un instrumento eficaz para combatir el fraude y la corrupción. Dicho modelo es una de las opciones posibles, y ha sido considerado por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales como ejemplo de respeto a la autonomía local. Caben otras opciones, como las que se expresan en la restantes disposiciones autonómicas referidas; lo que no resulta concebible es que se excluya a las Entidades Locales y a las Univesidades del ámbito de la Ley, dejando al albur de las mismas la creación de órganos específicos para combatir la corrupción, sin contemplar siquiera la posibilidad contenida

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 73/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



en los primeros borradores del Anteproyecto de Ley de que dichas entidades puedan realizar petición razonada a la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, de manera que la intervención de la misma queda reservada a los supuestos en que se suscriba un convenio para extender el campo de actuación de dicha Oficina. **Por consiguiente, el Anteproyecto de Ley debe modificarse en el sentido que hemos expuesto en esta observación, modificando los preceptos referidos y concordantes, así como los párrafos ligados a los mismos en la exposición de motivos.**

**5.- Artículo 5.** Con independencia de lo dicho en la anterior observación, parece correcto que la "independencia funcional" de la Oficina se proclama en relación con las Administraciones, instituciones y órganos que se enumeran, pero el apartado 2 de este artículo la afirma también con respecto a las personas físicas y jurídicas privadas incluidas en el ámbito de actuación de la Oficina.

**6.- Artículo 7, apartado 1, en relación con la disposición final octava, relativa al desarrollo reglamentario, y preceptos concordantes.** Al definir el régimen jurídico, el apartado 1 que se examina prevé que la Oficina se regirá por lo dispuesto en la propia Ley "y en su normativa reglamentaria de desarrollo aprobada por el Consejo de Gobierno", así como por lo establecido en el Reglamento de Régimen Interior previsto en el apartado 2, sin perjuicio de lo previsto en la normativa vigente en materia de régimen jurídico. Según el apartado 2, el referido Reglamento regulará la organización,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 74/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

funcionamiento y estructura de la Oficina, así como las competencias que se atribuyan a los órganos y unidades administrativas de la misma, se elaborará por la persona titular de la Dirección de la Oficina y se remitirá al Parlamento de Andalucía para su aprobación.

Por su parte, la disposición final octava establece que el desarrollo reglamentario de la Ley "se llevará a efecto de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en el artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre".

En las leyes autonómicas analizadas que optan por el modelo de entidad independiente con adscripción parlamentaria, exceptuado la de la Comunidad Foral Navarra, no se contempla el desarrollo reglamentario por el respectivo Gobierno. La regulación de desarrollo de las Oficinas se plasma en los correspondientes reglamentos, denominados de organización y funcionamiento o de régimen interior. Dichos reglamentos, por regla general, se elaboran por la propia Oficina (como manifestación de su autonomía) y se aprueban por el Parlamento. En algunos casos, las referidas Leyes descienden a detalle para establecer garantías que han de ser desarrolladas en el correspondiente reglamento aprobado por el Parlamento (incluyendo procedimientos de actuación de la Oficina, sustanciación de denuncias, etc.).

Además de lo previsto en el artículo 7.2 en cuanto al ámbito y modo de aprobación del Reglamento de Régimen Interior, determinados preceptos del Anteproyecto de Ley se

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 75/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

remiten, asimismo, al desarrollo reglamentario del Parlamento (es el caso de las previsiones relativas a la elección y al cese de la persona titular de la Dirección (arts. 23.6 y 26.7, respectivamente), así como de la provisión de puestos de trabajo (art. 29). En cambio, sólo existe una remisión a lo aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno a la hora de regular los procedimientos y canales de denuncia (art. 34.2).

Siendo así, aunque la disposición final octava también podría ponerse en conexión con las modificaciones que se introducen en diversos preceptos de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes, Intereses y Retribuciones de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, resulta necesario aclarar cuál es el alcance de la remisión que el artículo 7.1 efectúa a la normativa reglamentario de desarrollo aprobada por el Consejo de Gobierno, así como el de la genérica cláusula de desarrollo reglamentario prevista en la disposición final octava. Esa delimitación viene exigida por razones de seguridad jurídica, contribuyendo a evitar el riesgo de desvirtuación reglamentaria del modelo por el que se opta. Dicha delimitación impedirá la posible colisión entre la normativa reglamentaria que dicte el Consejo de Gobierno y la que dicte el Parlamento en virtud de la competencia que le reserva la Ley Proyectada; colisión que no podría resolverse acudiendo al rango de la norma, sino a la indicada reserva de competencia.

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 76/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**7.- Artículo 9, párrafo a).** Al regular las funciones de la Oficina se refiere este párrafo a la siguiente: *"Fomentar y velar por el cumplimiento de la integridad, objetividad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad y demás principios éticos y de conducta regulados en los artículos 52 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, respecto de los empleados públicos que presten servicios en el sector público andaluz y demás instituciones, órganos y entidades públicas incluidos en el ámbito de actuación de la Oficina descrito en el artículo 8.1, con la finalidad de garantizar el destino y el uso de los fondos públicos a la prestación de los servicios públicos."*

La función de fomento y preservación de los principios antes referidos no debería tener como única finalidad garantizar el destino y uso de fondos públicos, en consonancia con lo que ya dijimos sobre el artículo 3, ya que los bienes jurídicos a proteger frente a las prácticas de fraude, corrupción y conflictos de interés son más amplios.

**8.- Artículo 12, apartado 2.** Según esta norma *"Las personas al servicio de la Oficina, para garantizar la confidencialidad de las investigaciones, estarán sujetas al deber de confidencialidad o sigilo"*. Inmediatamente antes, en el apartado 1, se dispone que *"Las actuaciones de la Oficina se llevarán a cabo asegurando, en todo caso, el cumplimiento del deber de confidencialidad o sigilo"*. Aunque la terminología

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 77/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



empleada coincide con la de algunas leyes de Comunidades Autónomas en la materia (en otras se habla del "deber de secreto"), en el apartado comentado podría eliminarse la segunda referencia a la confidencialidad y la disyuntiva "o" (que además puede generar confusión), limitándose a mencionar el deber de sigilo, que evidentemente sirve para preservar la confidencialidad del dato o de la información que no puede ser divulgada.

**9.- Artículo 13, apartado 5.** Esta norma dispone lo siguiente: *"En lo que respecta a los datos personales que puedan tratarse en los procedimientos y canales descritos en el artículo 34.1 serán de aplicación los principios establecidos en el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre"*. En primer lugar, aunque el propio artículo 24 citado se refiere en su apartado 5 a los "principios de los apartados anteriores", no se trata de principios, sino de reglas claras y precisamente formuladas que deben cumplir los sistemas de denuncias internas que crean la Administraciones Públicas. Así pues, resultan de aplicación y son indisponibles para la Comunidad Autónoma. Precisamente por ello, para que no parezca que la Comunidad Autónoma se coloca en una posición de supraordinación, como si la cuestión regulada se decidiera desde una instancia de coordinación, desde la que se podría decidir lo contrario, cuando no es así, procede reformular el precepto. Se aconseja hacerlo en términos iguales o similares a los siguientes: "La Oficina garantizará que el tratamiento de datos personales en los procedimientos y canales descritos

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 78/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



en el artículo 34.1 se ajuste a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre."

**10.- Artículo 14, apartado 2.** Dispone este precepto lo siguiente: "Las personas funcionarias de carrera al servicio de la Oficina que tuvieran atribuidas potestades de investigación e inspección conforme a lo previsto en el apartado 3 tendrán la condición de autoridad. Los documentos que formalicen en los que, observándose los requisitos legales correspondientes, se recojan los hechos constatados por aquéllas harán prueba de éstos, salvo que se acredite lo contrario."

Ni la regulación del legislador estatal ni la de las Comunidades Autónomas han sido especialmente afortunadas al abordar esta cuestión. En este caso, la disposición legal que se pretende aprobar no puede limitarse a reproducir el inciso "*observándose los requisitos legales correspondientes*", pues su cometido consiste en establecerlos. La aprobación de normas similares a la que nos ocupa ha motivado una vieja polémica doctrinal y jurisprudencial sobre si dichas normas reconocen una "presunción de veracidad" (algunas de ellas la denominan como tal). Sin embargo, dicha polémica está zanjada por el Tribunal Constitucional, que ha señalado, como recuerda la STC 35/2006, de 13 de febrero, lo siguiente: «*Los atestados incorporados al expediente sancionador son susceptibles de valorarse como prueba, pudiendo haber servido para destruir la presunción de inocencia (...), pero no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 79/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del conjunto de las pruebas practicadas» (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8, y 14/1997, de 28 de enero, FJ 7).*

A este respecto, nos remitimos a las amplias consideraciones que este Consejo Consultivo expone en su dictamen 289/2020. En dicho dictamen señalamos, con cita, entre otros, del artículo 77.5 de la Ley 39/2015 que éste concede a los documentos otorgados por quienes tienen la condición de autoridad un valor probatorio inferior a la presunción de veracidad, exigiendo, además, que se cumplan unas determinadas formalidades legales (las "correspondientes") de las que nada dice el artículo 14.2 del Anteproyecto de Ley. El artículo 77.5 de la Ley 39/2015 establece lo siguiente: "*Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario*". Como se indica en dicho dictamen, este artículo no otorga presunción de veracidad a dichos documentos. El artículo 77.5, señala el referido, dictamen, plantea un problema interpretativo en cuanto al sujeto al que se circunscribe la capacidad para elaborar documentos con la fuerza probatoria que indica el precepto, señalando expresamente a los "funcionarios a los que se reconoce la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 80/107
	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

condición de autoridad". Frente a la dicción literal del precepto (entonces contenido en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992), la STS de 25 de febrero de 1998 entendió que la norma se extiende en general a los actos de funcionarios, agentes y toda clase de dependientes administrativos especialmente encargados del servicio que se trate, y siempre que actúen en el ejercicio de una función pública inherente a su cargo que autorice la constatación directa de hechos infractores. En idéntico sentido se expresó la STS de 12 de mayo de 1995 la cual se refería, en general, a «órganos de la Administración de actuación especializada» puesto que el precepto «tiene su justificación en la existencia de una actividad objetiva de comprobación» realizada por dichos órganos, «en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia».

Como indicamos en el dictamen 289/2020, al tratarse de medios de prueba de carácter documental que pueden valorarse junto con los demás elementos probatorios, la jurisprudencia viene a sugerir que si la inmediatez del hecho no lo impide, se trate de completar el acervo probatorio con otros medios adicionales. Asimismo, precisa dicho dictamen, «a lo consignado en las denuncias o en las actas administrativas no ha de otorgársele una fuerza de convicción privilegiada que las haga prevalecer a todo trance, aunque sí debe atribuírsele eficacia probatoria en el procedimiento administrativo sancionador en relación a la apreciación racional de los hechos y de la culpabilidad del expedientado, en la medida en

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 81/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que los datos objetivos reflejados en la denuncia o en el acta no hayan sido conocidos de referencia por los denunciados, ni fueren producto de su enjuiciamiento o deducción, sino percibidos real, objetiva y directamente por los agentes, que no han de ser considerados, en esos casos, como simples particulares, sino como funcionarios públicos actuando objetivamente en el cumplimiento de las funciones de su cargo». El dictamen de referencia subraya, asimismo, que en este contexto, el legislador autonómico está autorizado a superar la imperfección técnica del precepto de la Ley 39/2015, señalando el modo de constancia de los hechos a los que se refiere la norma. En este aspecto, el dictamen hace notar que «cabe sostener que el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 constituye un mínimo», a partir del cual el legislador sectorial está llamado a establecer requisitos conformes con dicha garantía, concretando las formalidades precisas para que el documento en el que se deja constancia de los hechos pueda desplegar el efecto probatorio pretendido. Ciertamente el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 no establece ni siquiera de forma orientativa (como tampoco lo hacía el artículo 137.3 de la Ley 30/1992) cuáles deban ser dichas formalidades por lo que debe entenderse que existe amplia libertad para que puedan adaptarse en función de las peculiaridades de cada procedimiento. En efecto, la STC 161/2016, de 3 de octubre que analizaba la fuerza probatoria de los «partes disciplinarios» que los funcionarios de prisiones emiten, insiste en esta cuestión, al afirmar que para que la versión de los hechos relatados por el funcionariado goce de veracidad, como prueba «privilegiada», ha de haberse emitido observando los

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 82/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

requisitos legales exigidos para su validez, es decir, debe respetarse el procedimiento legalmente establecido, so pena de perder la declaración funcional dicho valor probatorio.

Entre las condiciones y formalidades legales que pueden destacarse están las que siguen, según dijimos en el dictamen referido: «En primer lugar, que el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario, refleje estos hechos documentalmente, con claridad y precisión, quedando fuera del relato las valoraciones subjetivas, las calificaciones jurídicas, las opiniones o los juicios de valor. El informe de que se trate, debe consignar, solamente, los datos y elementos fácticos que permitan adquirir la convicción, por el órgano competente, respecto a la conducta reprochada y a elementos de imputabilidad y de culpabilidad. Por ello, este relato de los hechos no puede consistir en una fórmula estereotipada, redactada en formularios genéricos sin atender a las características específicas del caso concreto. En segundo lugar, los hechos han de ser comprobados, directamente, por el funcionario que emite la declaración de los mismos -apreciación directa-. No cabe que el relato sea de hechos percibidos por un tercero, incluso cuando ese tercero fuera un funcionario. Así, el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario debe reflejar hechos objetivos, presenciados "in situ" y, constatados material y directamente por el funcionario interviniente, como resultado de su propia y personal observación, sin hacer constar deducciones, opiniones, apreciaciones, consecuencias e hipótesis. Es decir, que la actividad del funcionario debe

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 83/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



limitarse a recoger los hechos y describirlos, dejando el enjuiciamiento para el órgano competente.»

Por las razones expuestas, debe completarse el precepto comentado en el sentido que hemos indicado.

**11.- Artículo 17, apartados 3 y 4.** Exponemos a continuación las observaciones que suscitan estos preceptos en apartados diferenciados.

1. En lo que respecta al **apartado 3**, hay que señalar que la necesidad de *"que se garantice el derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad de la persona investigada"*. En vez de utilizar esa expresión alambicada, la norma debería aludir de manera sencilla a la presunción de inocencia, recordando que ésta «rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, pues el ejercicio del "ius puniendi" en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 de la Constitución Española al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones» [Así lo recuerda la STC 40/2008, de 10 de marzo, FJ 2, con cita de las SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b), y 169/1998, de 21 de julio, FJ 2]. De hecho, el artículo 4.b) del Anteproyecto de Ley, al establecer los principios rectores de las actuaciones previstas en la Ley se refiere a la presunción de inocencia.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 84/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



2. El apartado 4 establece lo siguiente: "Las personas investigadas tendrán derecho a solicitar, conforme al régimen de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la reparación de los perjuicios que hubieran soportado como consecuencia de las actuaciones de investigación e inspección practicadas. Esta reparación también podrá ser solicitada, en su caso, por las personas que no tuvieran la condición de personas investigadas, pero pudieran contribuir al esclarecimiento de los hechos constitutivos de fraude, corrupción o conflicto de intereses". De nuevo nos encontramos ante una norma en la que la Comunidad Autónoma parece colocarse en posición de supraordinación, como si estuviera en su mano conceder un derecho al resarcimiento que viene regulado en una Ley estatal (la Ley 40/2015) porque la Constitución le atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas». Por consiguiente, el precepto debe suprimirse o reformularse para no inducir a conclusiones erróneas.

12.- Artículo 20, apartado 1, párrafo a). En esta norma se alude al "personal funcionario de carrera al servicio de la Oficina que tenga atribuidas potestades de investigación e inspección". A este respecto, hay que señalar que las potestades administrativas se definen como poderes jurídicos que el ordenamiento jurídico reconoce a las entidades públicas. Por tanto, a la Oficina que se crea sí se le atribuyen las potestades mencionadas, pero no al personal

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 85/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



funcionario de carrera, al que se le atribuyen, eso sí, funciones que pueden implicar la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, tal y como precisa el legislador en el artículo 9.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

**13.- Artículo 21, apartados 4 y 5.** El apartado 4 se refiere a la suspensión del procedimiento de investigación e inspección, en un artículo que lleva por título "Finalización del procedimiento".

En relación con lo anterior, el apartado 5 se refiere al apartado 4 al aludir al contenido de la resolución que ponga fin al procedimiento, cuando estamos ante un supuesto de de suspensión. Por eso debería revisarse la ubicación de la regulación contenida en el apartado 4, así como la mención al mismo en el apartado 5.

**14.- Artículo 26, apartado 5.** Según esta norma, *"En el supuesto de que la causa fuera la establecida en el apartado 1, párrafo b), no se producirá el cese automático de la persona titular de la Dirección de la Oficina ya que ésta seguirá ejerciendo en funciones su cargo hasta la toma de posesión de la nueva dirección"*. La causa que se menciona es la de la extinción del mandato al expirar el plazo del mismo. Se trata de una causa de cese automática, de manera que lo que se señala en el apartado 5 comentado no parece correcto. Una cosa es que se impongan al Director cesante el deber de continuar ejerciendo sus funciones tras su cese y otra es que

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 86/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



la expiración del mandato no produzca dicho cese hasta que tome posesión el nuevo Director. Como es sabido, la distinción entre una y otra situación puede tener importantes consecuencias en la toma de decisiones, por lo que debe modificarse el precepto en el sentido indicado.

**15.- Artículo 29, apartado 3.** La redacción resulta muy limitativa, a pesar de que no parece que la norma pretenda limitar la posibilidad de suscribir convenios solo a los que puedan establecerse con el Instituto Andaluz de Administración Pública y las Universidades Públicas de Andalucía.

**16.- Título del artículo 30, y apartados 2, 3 y 4.** La lectura de este artículo lleva a formular las siguiente observaciones:

1. Este artículo se intitula "Recursos económicos, presupuesto, régimen patrimonial, de contabilidad, intervención, contratación y responsabilidad patrimonial". Si se examina su contenido puede apreciarse que éste no guarda correspondencia con el título, por lo que debería modificarse.

2. En lo que respecta al **apartado 2**, debería revisarse la corrección de la expresión "estructura orgánica de personal".

3. Por otro lado, en el **apartado 4** se produce nuevamente el problema que hemos apuntado en la observación relativa al artículo 17, apartado 4, dado que la Comunidad Autónoma parece colocarse en una posición de supraordinación, como si pudiera

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 87/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



disponer del régimen de responsabilidad patrimonial de la Oficina.

**17.- Artículo 33, apartado 5.** Este apartado dispone lo siguiente: **"Las personas denunciantes no incurrirán en responsabilidad respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada, siempre que dicha adquisición o acceso no constituyera en sí mismo un delito. En el supuesto que la adquisición o el acceso constituyera en sí mismo un delito, la responsabilidad penal se regirá por el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal."**

Si la norma hubiera de considerarse aisladamente, sin relacionarla con la Directiva (UE) 2019/1937, ya citada, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cabría concluir que entra en colisión con los títulos competenciales que la Constitución asigna al Estado en en el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

El artículo 21, apartado 3, de la citada Directiva establece que: *"Los denunciantes no incurrirán en responsabilidad respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada o revelada públicamente, siempre que dicha adquisición o acceso no constituya de por sí un delito. En el caso de que la adquisición o el acceso constituya de por sí un delito, la responsabilidad penal seguirá rigiéndose por el Derecho nacional aplicable."*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 88/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por tanto, aun sin citarla, la norma reproduce en su primera parte lo dispuesto en la Directiva, y en la segunda viene a identificar la normativa estatal aplicable a los supuestos en los que la adquisición o acceso a la información pueda constituir delito. Pero hay que destacar que la Directiva establece normas mínimas comunes para la protección de las personas que informen sobre las infracciones del Derecho de la Unión que en ella se mencionan, mientras que el Anteproyecto de Ley tiene un ámbito más extenso. Y en lo que atañe al último inciso, no corresponde a la Comunidad Autónoma precisar que la responsabilidad penal se regirá por el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por estas razones, consideramos que el precepto examinado debe modificarse.

**18.- Artículo 36, apartados 2 y 3.** Este artículo lleva a formular las dos observaciones que siguen.

1. En lo que respecta al **apartado 2**, cabe afirmar que esta norma contrasta con lo previsto en el apartado 1 para el supuesto de denuncias efectuadas por los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 3.1.a), ya que en ese caso los funcionarios denunciadores pueden solicitar que la Oficina "inste del órgano competente en materia de función pública de la Administración de la Junta de Andalucía, la concesión de un traslado provisional a otro puesto de trabajo". En cambio, para el supuesto de denuncias efectuadas por el personal laboral incluido en ese mismo ámbito, el apartado 2 prevé "que se establecerá, en los convenios colectivos que les resulten de aplicación, una medida de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 89/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

protección similar a la prevista en el apartado anterior, en orden a garantizar su movilidad”.

La Secretaría General para la Administración Pública realizó una observación para destacar el diferente trato de unos y otros empleados públicos del siguiente modo: “mientras que para el personal funcionario este tipo de traslado estaría completamente operativo y fijado desde la misma entrada en vigor de la Ley, el personal laboral quedaría al albur de lo que se pueda regular en un convenio colectivo, estando por tanto amparados con intensidad diferente uno y otro colectivo sin, en principio, quedar dicha diferencia justificada”.

Dicha observación no se aceptó por estimar el Centro Directivo encargado de la elaboración de la norma que el régimen del personal laboral viene dado por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios colectivos que le sean de aplicación. Por ese motivo, según se indica, se ha considerado oportuno introducir la previsión de que cada convenio establezca una medida de protección que garantice la movilidad del personal en los supuestos en que se acuerde un procedimiento de investigación o inspección.

Sin embargo, el Consejo Consultivo debe hacer notar que no existe obstáculo para que la Ley que se tramita pueda reconocer la movilidad de los denunciados cuando la relación es laboral. A este respecto, cabe efectuar diversas precisiones en los términos que siguen a continuación.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 90/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Ante todo, la remisión al resultado de la negociación colectiva no puede obviar que dicha negociación no depende sólo de la voluntad de la Administración, ya que ésta negocia con una contraparte. Por tanto, con la fórmula que comentamos el derecho al traslado no está garantizado, generándose una situación de desigualdad entre personal funcionario y laboral. El Consejo Consultivo debe subrayar que resulta posible que una norma legal establezca o reconozca un derecho del personal laboral, en este caso al traslado, sin que exista impedimento por el hecho de que los derechos de los trabajadores se regulen por norma de carácter estatal, y el Estado ostente la competencia exclusiva sobre "legislación laboral" (art. 149.1.7ª de la Constitución). Lo cierto es que lo que el Anteproyecto estaría regulando no es un derecho de los denunciados que sólo pueda establecer el legislador estatal por tratarse de un trabajador, sino un derecho derivado de una Ley contra la corrupción y el fraude. Por los motivos que hemos indicado consideramos que debe ser la propia regulación legal la que reconozca o establezca el derecho, en vez de derivar su eventual reconocimiento a la negociación colectiva.

Por otro lado, no queda claro si el "traslado" incluye tanto supuestos de movilidad funcional (art. 39 ET) como movilidad geográfica (art. 40 ET), o sólo los segundos.

En todo caso, cabe perfectamente la movilidad funcional por voluntad unilateral de la empresa, sin necesidad de pacto en convenio colectivo; e igualmente cabe la movilidad sin necesidad de cambio de residencia, sin necesidad de pacto en

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 91/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



convenio colectivo. En suma, puede regularse legalmente la obligación de la Administración de proceder al traslado si lo solicita el trabajador denunciante.

La modificación de esta norma debe llevar también a reformular el párrafo de la exposición de motivos en el que se habla del distinto régimen del traslado como medida de protección, en función de la naturaleza funcional o laboral de la relación que vincula al denunciante con la Administración.

2. Por otro lado, en el **apartado 3** debería revisarse la expresión o "bien reducirse" que se refiere a los efectos del traslado.

#### 19.- Sobre el régimen sancionador (título III).

Como solemos hacer en nuestros dictámenes, antes de formular las observaciones referidas al título III, conviene recordar la doctrina de este Consejo Consultivo en esta materia. Lo hacemos trayendo a colación las consideraciones expuestas en los dictámenes 482/2017 y 240/2018, con cita de dictámenes anteriores (826/2015 y 553/2017, entre otros).

En dicha doctrina se subraya, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 92/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que *«el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege», que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo».*

La garantía formal que supone la exigencia de reserva de ley *«tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley»* (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). En este mismo plano, la STC 132/2001 subraya que *«desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio»* (FJ 5).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 93/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores (entre ellas, en la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), el Tribunal Constitucional declara lo siguiente «la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación *ex ante* de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador», vulneración que «afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)».

En esta línea, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público dispone en su artículo 27.1 que "sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley", y añade en su apartado 2 que "únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley".

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	28/01/2021	PÁGINA 94/107
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, *"sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla"* (apdo. 3 del mismo artículo).

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo viene subrayando en su doctrina que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle.

Abundando en lo anterior, en el dictamen 126/2018 declaramos que, tratándose de la potestad punitiva de la Administración, la exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una norma con rango de ley; no siendo así se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. Como se indica en dicho dictamen, se trata de respetar el denominado "principio de tipicidad", que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de "tipos abiertos" o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 95/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico, ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *«la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador»* (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Del mismo modo, en el dictamen antes citado recordamos que el Tribunal Supremo ha subrayado en numerosas sentencias que el legislador debe dar cumplimiento a las exigencias constitucionales antes referidas, determinando los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones, precisando de la manera más exacta posible el núcleo de comportamientos considerados ilícitos y

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 96/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el de sus respectivas sanciones. En este orden de ideas, el Tribunal Supremo subraya lo siguiente:

*«Es un hecho, que deliberadamente o por simple imprevisión, existen en nuestro ordenamiento numerosos ejemplos de prohibiciones que, por deficiencias técnicas del régimen sancionador u otras causas no han llegado a traducirse en una respuesta de este carácter, y no es dable en tales supuestos suplir a nivel jurisdiccional las insuficiencias normativas en esta materia, tratando a toda costa de sancionar comportamientos prohibidos bajo la discutible imperatividad del binomio prohibición-sanción, pues no siempre la eficacia coercitiva de un mandato incumplido o de una prohibición no respetada determina una infracción sancionable, sustituida bien por una ejecución forzosa o por la inoperancia de lo realizado en contra de la prohibición» (STS de 28 de abril de 1998).*

En este sentido, se ha destacado también que el mismo efecto antes referido se produce cuando el criterio con que pretende fijarse la tipificación o su graduación se determina con términos tales como "la trascendencia de los hechos" o "su significación", no tanto por el contenido más o menos indeterminado del concepto, sino porque deja en manos del órgano decisor la calificación como leve, grave o muy grave del incumplimiento, con unos parámetros referenciales tan amplios y tan proclives a la inseguridad (STS de 10 de junio de 1998), lo que es susceptible de favorecer la proliferación

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 97/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de zonas de incertidumbre que hagan inviable su control judicial efectivo.

En suma, conviene insistir en que las limitaciones a la potestad sancionadora impuestas por la Constitución constituyen una expresión del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional y salvaguardan los derechos de los ciudadanos frente a eventuales manifestaciones de la potestad punitiva de la Administración cuando la intervención de ésta no se ajusta a las previsiones constitucionales.

Dicho lo anterior formulamos las siguientes observaciones:

**A) Artículo 38, apartado 4.** Según esta norma, en lo no previsto en la Ley, *"el procedimiento se ajustará a lo establecido en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, resultando de aplicación los principios de la potestad sancionadora previstos en el título preliminar, capítulo III, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre"*. Debería clarificarse cuál es alcance de la remisión a la Ley 9/2007 en materia de procedimiento sancionador. Por otro lado, en vez emplear la expresión *resultando de aplicación* podría emplearse la expresión *"y se desarrollará con sujeción a..."* u otra similar.

**B) Sobre el criterio de la gravedad del perjuicio como elemento configurador del tipo de infracción** [artículo 41, párrafos a), c) y d), y artículo 42, párrafos a) y b), y c)]. En el artículo 41, párrafos a), c) y d), se consideran

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 98/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

infracciones graves las conductas que se enuncian cuando "se cause un perjuicio muy grave" (en el primer caso para la investigación, en el segundo para los denunciantes y en el tercero para los investigados). Por su parte, la calificación de la infracción como grave, en los supuestos del artículo 42, párrafos a), b) y c), parte de las mismas conductas descritas en el artículo 41, párrafos a), c) y d), cuando éstas no sean constitutivas de infracción muy grave.

Aun comprendiendo la dificultad para perfilar los elementos que permiten la clasificación de las infracciones como muy graves o graves, el legislador debe ofrecer parámetros que permitan conocer con un mínimo de certeza en qué supuestos puede entenderse que el perjuicio es muy grave. Por otro lado, aun siendo cierto que los criterios de graduación que se enumeran en el artículo 45 operan cuando no hayan sido tenidos en cuenta para tipificar la infracción, dejamos apuntado que "el grado de perjuicio en la actividad investigadora de la Oficina" (previsto en el artículo 45, para graduar la sanción) no podría dejar de ponerse en conexión con las infracciones por incumplimiento del deber de colaboración con la Oficina, previstas en los artículos 41.a) y 42.a).

**C)** Aunque vaya de suyo, los artículos 41, párrafo f), y 42, párrafo e), deberían completarse precisando que el plazo indicado se computa desde el momento de la firmeza en vía administrativa de la resolución sancionadora de la infracción grave y leve, respectivamente.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 99/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**D) Artículo 43, párrafos b) y d).** Sobre estos preceptos formulamos las dos observaciones que siguen.

1. en el **párrafo b)** se considera como infracción leve "La falta de respuesta a las propuestas y recomendaciones formuladas por la Oficina, en los términos previstos en el artículo 9. f) y g)". Entendemos que el precepto se refiere a la falta de respuesta (en plazo) del deber de informar a la Oficina de las acciones adoptadas o de los motivos que lo impiden. En ese sentido debería mejorarse la redacción del precepto.

2. Por otro lado, en el **párrafo d)** se tipifica como infracción leve "el incumplimiento de las obligaciones que establece esta ley". La doctrina que anteriormente hemos resumido sobre las garantías a observar en la tipificación de las infracciones, ha llevado a este Consejo Consultivo a señalar que las fórmulas consistentes en la genérica alusión al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley (aunque se empleen a modo de cláusula de cierre y sólo para tipificar las infracciones leves) no son admisibles. El legislador debe señalar expresamente cuáles son las obligaciones cuyo incumplimiento pretende sancionar, siquiera sea por remisión concreta a los artículos en las que se contienen.

**E) Artículo 44.** Al ocuparse de las sanciones, el precepto queda redactado en los siguientes términos:

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 100/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

1. A las infracciones muy graves se impondrá la sanción de multa de 30.001 a 100.000 euros.
2. A las infracciones graves se impondrá la sanción de multa de 3.001 a 30.000 euros.
3. A las infracciones leves se impondrá la sanción de apercibimiento o multa de 300 a 3.000 euros."

En el precepto transcrito se aprecia un amplio margen o recorrido cuantitativo para determinar la sanción pecuniaria, especialmente a la hora de determinar la sanción en casos de infracciones muy graves. El Consejo Consultivo ha expresado la necesidad de que el legislador sea lo más preciso posible en esta materia, de acuerdo con las exigencias del principio de proporcionalidad para que las sanciones puedan individualizarse en función de la gravedad de las infracciones, considerando los bienes jurídicos tutelados. En este plano, es obvia la relevancia que tiene el establecimiento de criterios de graduación (previstos en el artículo 45 del Anteproyecto de Ley), que por principio han de ser aquilatados y precisos, teniendo en cuenta que está en juego los principios de seguridad jurídica e igualdad de los ciudadanos. De ahí la importancia que tiene el establecimiento de criterios objetivos que eviten laxitudes incoherentes con el significado del principio de proporcionalidad de las sanciones.

En el dictamen 240/2018 señalamos que la escala que se establecía en la norma examinada para las infracciones graves pone de manifiesto la importancia de la calificación de las

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 101/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



conductas infractoras y de los criterios de graduación de las sanciones. Cuando la diferencia de cuantía entre un extremo y otro de las respectivas escalas resulta excesiva, pueden plantearse problemas ante la posibilidad de que se apliquen sanciones de muy distinta intensidad para castigar conductas similares. El artículo 29.3 de la Ley 40/2015 prevé que, en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. Siendo así, en aquel caso se concluyó lo siguiente: o bien se reducen las diferencias entre los dos extremos de las escalas o se introducen diversos grados dentro de cada una de ellas, en función de unos criterios de graduación con un mayor desarrollo legal. También en este caso consideramos que el legislador debe realizar un esfuerzo en el sentido indicado, de manera que se ofrezcan criterios objetivos para la determinación de la sanción, lo cual debe ponerse en relación con lo que señalamos sobre los criterios de graduación.

**F) Artículo 45, apartado 1, párrafos a), c) y d).**

1. En lo que respecta al **párrafo a)**, cabe señalar que se refiere a la reincidencia como criterio de graduación, mientras que en los artículos 41.f) y 42.e) se atiende a la "reiteración en infracciones" graves y leves para elevar la calificación de infracción grave a muy grave y de leve a grave. Esta circunstancia hace necesaria una delimitación, de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 102/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



manera que el precepto comentado debe remitirse al concepto de reincidencia previsto en el artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015, citándola expresamente. En este sentido, para completar el precepto podría emplearse la siguiente fórmula: *"De conformidad con lo previsto en artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015 se entiende por reincidencia la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa"*.

2. Por otro lado, el **artículo 45.1, párrafos c) y d)**, emplea como criterio de graduación de las sanciones "el grado de perjuicio" y el "grado de culpabilidad o intencionalidad". Aunque estos preceptos hayan tenido en cuenta los criterios de graduación de la Ley 40/2015, resulta exigible una mayor precisión que garantice el principio de proporcionalidad de las sanciones, de manera que los operadores jurídicos puedan conocer el significado de tales términos. Además, los términos utilizados no son idénticos a los de la Ley 40/2015. Así, hay que hacer notar que el artículo 29.3.a) de la Ley 40/2015 se refiere al grado de culpabilidad o "la existencia de intencionalidad", mientras que la norma comentada, literalmente entendida, se refiere al "grado de intencionalidad".

**20.- Disposición final primera.** Por su contenido, quizá debería figurar como disposición transitoria.

**21.- Disposición final tercera, apartado Dos, en lo que respeta a la modificación del artículo 3.3 de la Ley 3/2005,**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	28/01/2021	PÁGINA 103/107
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**de 8 de abril.** Aunque se ha realizado un esfuerzo para precisar cómo opera el límite de las setenta y cinco horas anuales previsto en la norma, no parece que las dudas se hayan disipado con la redacción actual. En concreto, debería aclararse el inciso *"y con el mismo límite de setenta y cinco horas para el conjunto de las distintas actividades"*. Podría entenderse que la expresión "conjunto de actividades" se refiere a las de participación en seminarios, jornadas, o conferencias. Si lo que se pretende es que dicho límite sea un límite conjunto en el que han de computarse también las horas de docencia en la enseñanza universitaria, debe indicarse con claridad. Por otro lado, en lo que se refiere a la docencia universitaria, la referencia a dicho límite de horas debería guardar correspondencia con el régimen de dedicación del profesorado expresado en créditos ECTS.

**22.- Disposición final sexta.** Se refiere esta norma a la modificación del Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local. Concretamente, esta disposición suprime el apartado 2 del artículo 7 del Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local. No parece haberse tenido en cuenta que el artículo 2.3 del Decreto 98/2019 dispone que "Se adscribe a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, que será de nueva creación".

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 104/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## CONCLUSIONES

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (**FJ I**).

**II.-** El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las previsiones legalmente previstas (**FJ II**).

**III.-** En cuanto al contenido de la norma propuesta, **se formulan las siguientes observaciones, de las que se distinguen (FJ III):**

**A)** Por razones de seguridad jurídica, **deben atenderse a las observaciones que se formulan sobre:**

(1) Artículo 7, apartado 1, en relación con la disposición final octava, relativa al desarrollo reglamentario, y preceptos concordantes (*Observación III.6*). (2) Disposición final tercera, apartado Dos, en lo que respecta a la modificación del artículo 3.3 de la Ley 3/2005, de 8 de abril (*Observación III.21*).

**B)** Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

- (1) Artículo 2 (*Observación III.3 párrafo segundo*).
- (2) Sobre la naturaleza y ámbito de actuación de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 105/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



- (artículos 5, 8, disposición adicional segunda, y preceptos concordantes) (*Observación III.4*).
- (3) Artículo 14, apartado 2 (*Observación III.10*).
- (4) Artículo 17, apartado 4 (*Observación III.11 párrafo 3*).
- (5) Artículo 30, apartado 4 (*Observación III.16*).
- (6) Artículo 33, apartado 5 (*Observación III.17*).
- (7) Artículo 36, apartado 2 (*Observación III.18 párrafo 1*).
- (8) Sobre el criterio de la gravedad del perjuicio como elemento configurador del tipo de infracción [artículo 41, párrafos a), c) y d), y artículo 42, párrafos a) y b), y c)] (*Observación III.19.B*).
- (9) Artículo 43, párrafo d) (*Observación III.19.D, párrafo 2*).
- (10) Artículo 44 (*Observación III.19.E*).
- (11) Artículo 45, apartado 1, párrafos a), c) y d) (*Observación III.19.F*).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

- (1) **Observación sobre la redacción del Anteproyecto de Ley** (*Observación III.1*). (2) **Exposición de motivos** (*Observación III.2, párrafo primero*). (3) **Artículo 2** (*Observación III.3 párrafo primero*). (4) **Artículo 5**, (*Observación III.5*). (5) **Artículo 9, párrafo a)**.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 106/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(Observación III.7). (6) Artículo 12, apartado 2.  
(Observación III.8). (7) Artículo 13, apartado 5  
(Observación III.9). (8) Artículo 17, apartado 3  
(Observación III.11). (9) Artículo 20, apartado 1,  
párrafo a) (Observación III.12). (10) Artículo 21,  
apartados 4 y 5 (Observación III.13). (11) Artículo 26,  
apartado 5 (Observación III.14). (12) Artículo 29,  
apartado 3 (Observación III.15). (13) Título del artículo  
30, y apartados 2 y 3 (Observación III.16, párrafos 1 y  
2).(14) Artículo 36, apartado 3 (Observación III.18,  
párrafo 2).(15) Artículo 38, apartado 4 (Observación  
III.19.A y C). (16) Artículo 43, párrafo b) (Observación  
III.19.D, párrafo 1). (17) Disposición final primera  
(Observación III.20). (18) Disposición final sexta  
(Observación III.22).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE TURISMO, REGENERACIÓN, JUSTICIA Y  
ADMINISTRACIÓN LOCAL.- SEVILLA**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	28/01/2021	PÁGINA 107/107
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWYY5PXK5XDUCWLPBA5ZV4MLD	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	